



**Universidade do Estado do Amazonas - UEA**  
**Escola Superior de Ciências Sociais – ESO**  
**Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos**  
**Humanos – PPGSP**  
**Mestrado Profissional**

**ANDERSON RABELO BARROS**

**AS ATRIBUIÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS:  
LIMITAÇÕES À ATUAÇÃO DE CARÁTER POLICIAL REPRESSIVO**

**MANAUS**  
**2021**

**ANDERSON RABELO BARROS**

**AS ATRIBUIÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS:  
LIMITAÇÕES À ATUAÇÃO DE CARÁTER POLICIAL REPRESSIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas – UEA, como critério para obtenção do título de Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos.

**Linha de Pesquisa:** Sociedade, estado, direito e gestão da segurança pública

**Orientadora:** Profa. Dra. Maria Nazareth da Penha Vasques Mota

MANAUS  
2021

## Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade do Estado do Amazonas.**

B277a Barros, Anderson Rabelo  
As atribuições das Guardas Municipais :  
Limitações à atuação de caráter policial repressivo  
/ Anderson Rabelo Barros. Manaus : [s.n], 2022.  
152 f.: il.; 31 cm.

Dissertação - PPGSP - Segurança Pública,  
Cidadania e Direitos Humanos (Mestrado) -  
Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2022.  
Inclui bibliografia  
Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dra. Maria Nazareth da Penha  
Vasques Mota

1. Guarda Municipal. 2. Segurança Pública. 3.  
Atribuições. 4. Prevenção. 5. Município. I. Prof<sup>a</sup>.  
Dra. Maria Nazareth da Penha Vasques Mota  
(Orient.). II. Universidade do Estado do Amazonas. III.  
As atribuições das Guardas Municipais.

**Elaborado por Jeane Macelino Galves - CRB-11/463**

**ANDERSON RABELO BARROS**

**AS ATRIBUIÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS: LIMITAÇÕES À  
ATUAÇÃO DE CARÁTER POLICIAL REPRESSIVO**

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas, pela comissão julgadora abaixo identificada.

Manaus, 27 de abril de 2022.

Prof<sup>a</sup>. Dra. Maria Nazareth da Penha Vasques Mota  
(Orientadora)

Prof<sup>o</sup>. Dr. André Luís Nunes Zogahib  
(UEA)

Prof<sup>o</sup>. Msc. Antônio de Lucena Bittencourt Neto  
(FAMETRO)

*Dedico a presente dissertação à minha família, pelo apoio incondicional em todos os momentos.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela minha vida e de todos os meus familiares e amigos nestes tempos difíceis de pandemia;

À professora Dra. Maria Nazareth da Penha Vasques Mota, por todo o apoio e orientação para a elaboração e conclusão da pesquisa. Nos momentos em que parecia mais fácil desistir, seu incentivo me motivou a seguir firme diante de todas as dificuldades. Sem o seu auxílio e companheirismo, esta pesquisa não seria concluída;

Aos membros da banca de qualificação e defesa, Professor Dr. André Zogahib e Professor Mestre Antônio de Lucena Bittencourt Neto, pelas valiosas contribuições para o prosseguimento da pesquisa;

A todos os professores do PPGSP/UEA, que contribuíram imensamente para o meu crescimento como pessoa e pesquisador;

Ao secretário do PPGSP/UEA, Jonas Melo, por sempre nos auxiliar durante toda a caminhada no mestrado;

À minha família, em especial ao meu filho Apolo Rabelo e esposa Karoline Freire, por entenderem o tempo de abdicar do convívio, necessário para a elaboração da presente pesquisa;

A todos que contribuíram para a minha caminhada e que, pela exiguidade das presentes linhas, não poderei citar nominalmente.

## RESUMO

Em alguns municípios, as guardas municipais limitam a sua atuação à vigilância de bens municipais, em outros, há uma atuação ampliada na mediação e pacificação de conflitos, e há ainda aqueles em que as guardas atuam com nítido caráter repressivo, realizando policiamento ostensivo, como verdadeiras polícias municipais. Busca-se traçar limites para a atuação das guardas municipais na Segurança Pública, conforme a jurisprudência do STF. Utiliza-se como método de abordagem o hipotético-dedutivo, sendo estabelecida a seguinte hipótese básica: as guardas municipais, embora executem atividade de segurança pública, têm atribuições constitucionais próprias e distintas às das polícias, portanto quando atuam em policiamento ostensivo, exorbitam de suas competências constitucionais e legais. Como métodos de procedimento utiliza-se o bibliográfico e documental. Sobre a visão tradicional acerca das atribuições das guardas municipais, utiliza-se Silva (2006) e Gasparini (1993). Também há aportes teóricos de Zaffaroni (2019), Zaffaroni et al. (2006), Zaffaroni e Santos (2020), Andrade (2015), Gomes e Gazoto (2020), dentre outros, que abordam a pressão midiática, o uso eleitoral da repressão penal/policial e os estereótipos que acabam orientando as representações sociais sobre juventude, raça e crime no Brasil. Acompanhou-se as discussões na Câmara dos Deputados que resultaram na aprovação do Estatuto Geral das Guardas Municipais, visando extrair a *mens legislatoris*, para embasar a interpretação histórica/sistemática do estatuto. Também foi realizada revisão de literatura quanto às atribuições da Guarda Municipal. Quanto às decisões do STF, foram selecionados apenas acórdãos com relação à atividade da Guarda Municipal na segurança pública, com recorte temporal em 8 de agosto de 2014, data de publicação do estatuto. Após a leitura e interpretação dos votos dos ministros do STF nos acórdãos selecionados, verificou-se que há divergências quanto às atribuições cabíveis às guardas entre os ministros, havendo posicionamento que defende a atuação prevaiente da guarda na proteção de bens, serviços e instalações dos municípios, e posicionamento mais expandido, que entende que as guardas municipais já exercem atividade de manutenção da ordem pública e enfrentamento da criminalidade de maneira geral, razão pela qual defende-se que atuem de forma mais ampla na segurança pública. Como resultado da divergência entre os ministros, até o presente momento, não há como definir as atribuições que os municípios podem conceder às suas guardas municipais com base na jurisprudência do STF. Todavia, a partir da interpretação histórica e sistemática da Lei nº 13.022/2014 e do art. 144 da Constituição Federal, conclui-se que o rol de competências descritas no art. 5º do Estatuto Geral das Guardas Municipais não pode ser interpretado de forma a conflitar com atribuições da Polícia Militar, pois as guardas municipais têm identidade e atribuições próprias e distintas. Se houver interpretações diversas acerca de algum dos incisos do art. 5º da Lei 13.022/2014, deve-se rechaçar aquela que leve à atuação das guardas municipais como polícias militares, realizando policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública. Isto posto, deve-se rechaçar imagem militarista e combativa para as guardas municipais e focar em sua vocação mediadora e pacificadora dos pequenos conflitos e em ações preventivas que impactarão de maneira positiva com a segurança pública, sejam atuações isoladas ou em conjunto com outros órgãos municipais, estaduais e federais.

**Palavras-Chave:** Guarda Municipal; Segurança Pública; Atribuições; Prevenção; Município.

## ABSTRACT

In some municipalities, the municipal guards limit their activities to the surveillance of municipal assets, in others, there is an expanded role in mediation and conflict pacification, and there are still municipalities in which the guards act with repressive character, doing ostensible policing, such as city police. It seeks to draw limits to the action of municipal guards in Public Security, according to the jurisprudence of the STF. The hypothetical-deductive method of approach is used, and the following basic hypothesis is established: the municipal guards, although they do public security activities, have their own constitutional attributions which are distinct from those of the police, therefore the municipal guards, when they do ostensible policing, go beyond their constitutional and legal attributions. As procedural methods, the bibliographic and documentary method is used. On the traditional view of the attributions of municipal guards, Silva (2006) and Gasparini (1993) are used. There are also theoretical contributions from Zaffaroni (2019), Zaffaroni et al. (2006), Zaffaroni and Santos (2020), Andrade (2015), Gomes and Gazoto (2020), and others, to explain about media pressure, the electoral use of criminal and police repression and the stereotypes that guide the social representations about youth, race and crime in Brazil. The discussions in the Chamber of Deputies that resulted in the approval of the General Statute of the Municipal Guards were followed, aiming to extract the mens legislatoris, to support the historical/systematic interpretation of the statute. A literature review was also carried out regarding the attributions of the municipal guard. As for the decisions of the STF, were selected only judgments which relate to the activity of the municipal guard in public security, with a time cut on 08/08/2014, the date of publication of the statute of municipal guards. After reading and interpreting the votes of the STF ministers in the selected judgments, it was found that there are differences to the ministers about the attributions applicable to the guards, with a understanding that defends the main role of the guard in the protection of patrimony, services and buildings of the municipalities, and a broader position, which understands that municipal guards already do activities of maintaining public order and fighting crime in general, defending that they act more broadly in public security. As a result of the divergence between the ministers, till now, there is no way to define the attributions that municipalities can grant to their municipal guards based on the jurisprudence of the STF. However, from the historical and systematic interpretation of Law nº 13.022/2014 and art. 144 of the Federal Constitution, it is concluded that the list of competencies described in art. 5 of the general statute of municipal guards cannot be interpreted in a way that conflicts with the attributions of the military police, because municipal guards have their own and distinct identity and attributions. If there are different interpretations about any of the items of art. 5º of Law nº 13.022/2014, must reject that one which leads to municipal guards acting as military police, doing ostensible policing and maintenance of public order. Thus, the military and combative image of municipal guards must be rejected and must be focused on their mediating and pacifying vocation of small conflicts and on preventive actions that will positively impact public safety, whether isolated actions or in conjunction with other agencies, whether municipal, state or federal agencies.

**Key-words:** Municipal Guard; Public Security; Attributions; Prevention; Municipality.



## LISTA DE ABREVIATURAS

art. – Artigo

arts. – Artigos

CRFB/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

nº – Número

PL – Projeto de Lei

## LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
CFT – Comissão de Finanças e Tributação  
CICC – Centro Integrado de Comando e Controle, -s  
CPP – Código de Processo Penal  
CSPCCO – Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados  
CTB – Código de Trânsito Brasileiro  
FENEME - Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais  
GGI – Gabinetes de Gestão Integrada, -s  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ISS – Imposto sobre Serviços  
MI – Mandado de Injunção  
MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública  
MP – Ministério Público  
MPAM – Ministério Público do Estado do Amazonas  
PEC – Proposta de Emenda à Constituição, -s  
PM – Polícia Militar  
PNSPDS – Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social  
RE – Recurso Extraordinário  
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados  
SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública  
SEOP/RJ – Secretaria Especial de Ordem Pública do Rio de Janeiro/RJ  
SINE – Sistema Nacional de Emprego  
STF – Supremo Tribunal Federal  
SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
1.1 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....	13
1.2 APORTES METODOLÓGICOS.....	15
<b>2 BREVE HISTÓRICO DAS GUARDAS MUNICIPAIS E ÓRGÃOS DE CONTROLE E REPRESSÃO ESTATAL NO BRASIL ANTERIORMENTE A 1988</b> .....	20
<b>3 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO ATUAL MODELO FEDERATIVO DO ESTADO BRASILEIRO</b> .....	29
3.1 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ACERCA DA SEGURANÇA PÚBLICA.....	35
3.1.1 A Competência Municipal na Segurança Pública .....	40
3.1.2 A Visão Tradicional Acerca da Impossibilidade de Atuação das Guardas Municipais como Polícia Ostensiva e na Preservação da Ordem Pública .....	42
3.1.3 A Diversidade de Atuação das Guardas Municipais, o Populismo Eleitoreiro e os Meios de Comunicação de Massa.....	44
<b>4 A LEI Nº 13.022/2014 – ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS</b> .....	54
4.1 A TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 1332/2003 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS .....	54
4.2 COMENTÁRIOS AO ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS.....	59
4.2.1 Da Criação e Organização das Guardas Municipais.....	59
4.2.2 Instituições de Caráter Civil x Instituições Militares .....	61
4.2.3 Instituições Armadas .....	75
4.2.4 Princípios Mínimos de Atuação .....	76
4.2.5 Competência Geral e Competências Específicas das Guardas Municipais .....	85
4.3 REVISÃO DE LITERATURA ACERCA DAS ATRIBUIÇÕES DA GUARDA MUNICIPAL.....	103
<b>5 JULGADOS DO STF ACERCA DA GUARDA MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA</b> .....	117
5.1 RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 658.570 .....	117
5.2 RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 846.854 .....	120
5.3 AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.538/DF e Nº 5.948/DF.....	124
5.4 AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.298.758/SP .....	128
5.5 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	129
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	139
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	145

## 1 INTRODUÇÃO

O sistema federativo brasileiro é formado por União, Estados-Membros e municípios. Embora todos os entes tenham autonomia, um ente federado somente pode legislar ou atuar em determinada matéria quando lhe for cabível conforme, a repartição constitucional de competências e nos estritos limites desta, sob pena de violação do pacto federativo.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) também realizou repartição de competências acerca da segurança pública, em seu artigo (art.) 144. Às polícias militares, órgãos estaduais, coube o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Aos municípios, permitiu-se que criassem guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Diferentemente das polícias militares e civis, cuja criação pelos estados é obrigatória, a criação de guardas municipais é uma faculdade concedida pelo constituinte originário aos municípios (SILVA, 2006, p. 782).

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) oriundos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), 1.188 municípios brasileiros informaram a existência de Guarda Municipal, o que representa 21,3% do total (AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS, 2020).

Em alguns municípios, diante da presença deficitária das forças policiais, militares e civis, a Guarda Municipal assume o papel de órgão garantidor da ordem pública, ampliando a sua atuação para além da proteção ao patrimônio municipal (CERQUEIRA, 2020; BEZERRA, 2018).

A pressão para o reconhecimento da atuação das guardas municipais como polícias parte da população civil e dos próprios servidores municipais da guarda. Roberto Kuss, guarda municipal de Curitiba/PR, afirma que: “as Guardas Municipais possuem atribuições se não idênticas, muito semelhantes às das Polícias Militares em relação ao desempenho das atividades de proteção preventiva, ostensiva e, em casos específicos, repressiva” (KUSS, 2016, p. 23).

Em igual sentido, Martins relata (2018, p. 98-99):

Nos municípios em que trabalhei, era bastante comum o efetivo da guarda municipal ser maior que o efetivo da PM na cidade. Com isso, via-se muito mais guardas municipais nas ruas do que policiais e a população acabava por demandar dos guardas uma atuação igual à da PM, correspondendo, dessa forma, às expectativas dos próprios guardas (que querem muito atender a essa demanda) e, muitas vezes, da administração municipal.

O deputado Nereu Crispim apresentou o projeto de lei nº 1316/21, visando possibilitar que as guardas municipais também sejam chamadas de polícias municipais, alterando a Lei nº 13.022/2014, o Estatuto Geral das Guardas Municipais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

O constitucionalista clássico José Afonso da Silva, no entanto, é categórico ao afirmar que “os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal” (2006, p. 781).

Pereira Filho, Sousa e Alves (2018, p. 519) apontam que há um cenário de incertezas quanto às reais atribuições que devem ser executadas pelas guardas municipais. Através de suas pesquisas, os autores concluíram que elas têm atuado de forma mediadora e apaziguadora, atividade equivalente a policiamento comunitário, atuado como guarda patrimonial, através da proteção a bens, serviços e instalações dos municípios e exercido atividades policiais tipicamente repressoras, demonstrando a diversidade de atividades que são atribuídas aos guardas municipais pelos diversos municípios do país.

Em sua pesquisa, Martins (2018) realizou entrevistas e dinâmicas de grupo com guardas municipais de duas cidades de estados diferentes, sendo revelado que, mesmo para os guardas, a atuação que lhes cabe não é precisa. A questão da discricionariedade na atuação é um dos tópicos sensíveis para estes, que, por vezes, não sabem definir com precisão a forma que lhes cabe atuar e os casos de sua responsabilidade. Em muitos casos, os municípios atribuem às suas guardas municipais a atividade de policiamento ostensivo, o que poderia configurar conflito de atribuições com a Polícia Militar.

Neste contexto, está demonstrado o problema da presente pesquisa: há indefinição acerca dos limites de atuação das guardas municipais e imprecisão quanto às possíveis atribuições que lhes seriam cabíveis, mormente quando o texto constitucional foi assaz econômico nas palavras acerca da Guarda Municipal.

O problema quanto às atribuições que os municípios podem conferir às suas guardas municipais e a definição de limites para esta atuação também foi percebido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que irá estabelecer o limite e alcance do art. 144, §8º, da CRFB/1988, que autorizou a instituição das guardas municipais pelos municípios, no Recurso Extraordinário (RE) nº 608.588/SP, a ser julgado na sistemática de repercussão geral.

A presente pesquisa se mostra necessária, portanto, para buscar os limites de atuação das guardas municipais na segurança pública, prevenindo, por conseguinte, excessos e arbitrariedades em suas atividades e desvios de função, evitando que os guardas adentrem em competências exclusivas de outros órgãos policiais. Isto é necessário tanto para que não haja determinação de atuação ilegal pelos gestores municipais, em competências de outras polícias, como para evitar o ingresso de guardas municipais no sistema penal subterrâneo<sup>1</sup>, através de práticas ilícitas.

A hipótese básica é: as guardas municipais, embora executem atividade de segurança pública, têm atribuições constitucionais próprias e distintas às das polícias, portanto as guardas municipais, quando atuam em policiamento ostensivo, exorbitam de suas competências constitucionais e legais.

O objetivo geral é traçar limites para a atuação das guardas municipais na Segurança Pública conforme a Jurisprudência do STF. Os objetivos específicos são: demonstrar a diversidade de atuação das guardas municipais nos variados municípios brasileiros e suas causas latentes; descrever a atuação cabível aos municípios e suas guardas municipais na Segurança Pública, conforme repartição constitucional de competências dos entes federados e legislação infraconstitucional, ancorado em sua atuação preventiva; e apontar os tipos de atuação que são incabíveis às guardas municipais, por não se inserirem nas competências municipais acerca da segurança pública.

No Brasil, as decisões que não se submeteram ao caráter de repercussão geral não têm força de lei, todavia é inegável o caráter persuasivo da *ratio decidendi* de todas as decisões do STF, por indicarem caminhos de interpretação que a Corte tomará em outras situações semelhantes, constituindo, portanto, vetores para a conduta futura dos agentes públicos (BARBOZA, 2014).

Quando o STF diz que determinada conduta é inconstitucional, seja porque é ilícita e arbitrária, seja porque foge à competência daquele órgão público, é desejável que a Administração Pública aprenda com aquela decisão e adapte os procedimentos de seus agentes, para que não se repitam condutas declaradas como inadequadas pelo STF, uma vez que, em tese, aquelas semelhantes continuarão em desacordo com o ordenamento jurídico, até ulterior mudança na legislação ou na Constituição.

---

<sup>1</sup> Sob o disfarce de combate ao crime, as autoridades policiais acabam por cometer crimes contra a população, fenômeno denominado de sistema penal subterrâneo (ZAFFARONI et al., 2006).

Ainda que nem todas as decisões do STF sejam dotadas de efeito vinculante, a interpretação dos acórdãos acerca da atuação das guardas municipais auxiliará a fixação de seus limites de atuação, concedendo segurança necessária para que as guardas municipais tenham suas atividades geridas de acordo com o permissivo constitucional, sem que adentrem em competências exclusivas de outros órgãos e tampouco hajam de forma arbitrária sobre a população.

Sem a clareza acerca das atividades passíveis de atribuição às guardas municipais, estas podem se transformar em verdadeiras milícias armadas dos grupos políticos dominantes, principalmente nas cidades de interior do país. A fixação de tais limites de atuação é importante também para a segurança jurídica dos próprios guardas municipais, possibilitando que possam se recusar a cumprir ordens manifestamente ilegais, oriundas de gestores mal-intencionados e que atuem com respaldo diante de eventuais cidadãos que queiram “dar carteirada”.

A título exemplificativo, em recente caso ocorrido em São Paulo, um desembargador do Tribunal de Justiça do Estado rasgou uma multa ao ser autuado por não usar máscara de proteção contra a COVID-19<sup>2</sup> e vociferou contra o guarda municipal, chamando-o de analfabeto (LIMA, 2020).

Para Zaffaroni et al. (2006), não existe Estado de Direito Puro, mas tão somente uma forma de Estado com normas de contenção e limitação do poder punitivo, que tenta manter represado o Estado de Polícia que há em seu interior. A estrita delimitação do campo de atuação das guardas municipais visa, assim, funcionar como mais um dos limites à atuação repressiva e arbitrária estatal.

O gestor municipal poderá orientar as ações de sua Guarda Municipal, sabendo as atribuições que encontram respaldo na legislação e na Constituição, com base na interpretação dada pelo STF em seus julgados. Há relevância aos gestores municipais, às próprias guardas municipais e aos cidadãos.

## 1.1 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Após a presente introdução, divide-se o trabalho da seguinte forma: no capítulo seguinte, número 2, há um breve histórico sobre a Guarda Civil Municipal e órgãos de

---

<sup>2</sup> A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 11 de março de 2020, a Pandemia de COVID-19, doença causada por contaminação através do SARS-CoV-2, ou novo coronavírus, conforme também passou a ser denominado. Desde o seu surgimento, o uso de máscaras respiratórias foi recomendado e se tornou lei em diversas cidades do mundo.

controle e repressão estatal no Brasil anteriormente a 1988. De forma sucinta, apresenta-se o início do controle repressivo no Brasil Colônia recém-descoberto, inicialmente exercido de forma privada e sem regulação, passando pelas ordenações filipinas, o estabelecimento das tropas de linha, tropas auxiliares ou milícias e corpos de ordenança, até a chegada da família real portuguesa, em 1808, e a criação do corpo de guardas municipais, sempre contextualizando a forma e sobre quem era orientada a atuação repressiva, mostrando-se que, em geral, os corpos de guarda eram responsáveis por manter a segurança das cidades e, para além, exercer controle sobre os dissidentes do regime.

No capítulo 3, aborda-se a repartição constitucional de competências a partir da Constituição de 1988 e a segurança pública, as atribuições das instituições policiais previstas no art. 144, da CRFB/1988, em especial a Polícia Militar. Também sobre o papel do município em Segurança Pública, a partir de ações pontuais, listadas por diversos autores, que os municípios podem realizar para contribuir com ela. Apresenta-se a visão tradicional de autores como Silva (2006) e Gasparini (1992) acerca da impossibilidade de atuação das guardas municipais como polícias ostensivas e, não obstante este posicionamento, a forma diversificada com que as guardas municipais passaram a atuar nos municípios do país, ora como vigilantes do patrimônio municipal, ora atuando em caráter preventivo e comunitário e ora atuando como verdadeira força repressiva municipal, em substituição à polícia militar. Elaborase uma teorização, a partir de Andrade (2015), Zaffaroni et al. (2006), Zaffaroni e Santos (2020), Gomes e Gazoto (2006), dentre outros, acerca do uso político eleitoreiro da repressão policial e segurança pública, a pressão popular por medidas mais duras que possam reduzir as taxas de criminalidade e a participação dos meios de comunicação de massa no processo de endurecimento da lei penal e atuação repressiva estatal, que impactaram sobre as atribuições que os gestores municipais passaram a determinar às suas guardas municipais, resultando na atuação diversificada mencionada, a depender da gestão municipal eleita.

No capítulo 4, aborda-se o Estatuto Geral das Guardas Municipais, a Lei nº 13.022/2014. Na tentativa de se extrair o sentido intentado pelo legislador quanto à atuação cabível às guardas municipais, mais especificamente no que tange à interpretação acerca das competências gerais e específicas previstas no estatuto e se estas possibilitam que as guardas municipais atuem como verdadeiras polícias municipais no policiamento ostensivo e preservação da ordem pública, acompanhou-



se os debates legislativos durante a tramitação do estatuto na Câmara dos Deputados e as discussões e pareceres sobre o projeto de lei que lhe deu origem. A partir de tais discussões, verifica-se que a controvérsia acerca da ingerência das guardas municipais em atividades que seriam exclusivas da Polícia Militar esteve presente no Poder Legislativo, tendo prevalecido o entendimento de que apenas ulterior emenda à constituição poderia atribuir às guardas municipais e seus servidores o *status* de polícia municipal e de agentes policiais. Também visando evitar eventual arguição de inconstitucionalidade do estatuto a ser aprovado, os congressistas ressaltaram em vários momentos da Lei nº 13.022/2014 a necessidade de respeito às competências dos demais órgãos de segurança pública. Passa-se a abordar os artigos do estatuto, os requisitos de criação das guardas municipais e demais normas de caráter geral, com ênfase ao caráter civil das guardas municipais. Em seguida, são explicitados os princípios mínimos de atuação, com alertas sobre aquela que se espera das guardas municipais, em conformidade com eles. Ao fim do capítulo, abordam-se as competências gerais e específicas, dando enfoque à atuação preventiva das guardas municipais e à vedação de atuação das guardas sobre competências dos órgãos federais e estaduais que atuam na segurança pública, ao mesmo tempo em que se apresentam algumas interpretações que têm sido feitas sobre tais dispositivos legais, com uma revisão de literatura acerca das atribuições das guardas municipais.

No capítulo 5, apresentam-se os julgados do STF que abordam a Guarda Municipal e suas atribuições, visando extrair o entendimento que o tribunal tem exarado em suas decisões acerca das atuações possíveis às guardas municipais. Especificamente no que tange à Segurança Pública, o tribunal ainda precisa fixar critérios mais rígidos quanto às suas atribuições, embora seja possível denotar do posicionamento de alguns ministros que os municípios podem conceder atividades relacionadas a seu poder de polícia administrativo às guardas, como a segurança viária, todavia a incumbência principal continua sendo a proteção de bens, serviços e instalações municipais. Por ora, espera-se contribuir, principalmente no que tange à interpretação histórica realizada, para o futuro entendimento da corte constitucional, a ser proferido no RE nº 608.588/SP.

## 1.2 APORTES METODOLÓGICOS

O método de abordagem corresponde a uma etapa mais abstrata da

investigação, ao modo com o qual o conhecimento será produzido em uma conjectura lógica. Os métodos de abordagem clássicos são classificados em método indutivo, dedutivo, hipotético-dedutivo e dialético (LAKATOS; MARCONI, 2003).

A presente pesquisa, de caráter qualitativo, baseia no método hipotético-dedutivo. As hipóteses básicas para responder ao problema foram pré-estabelecidas, resultando ao final da pesquisa em suas corroborações ou rejeições, verificáveis por intermédio do falseamento (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Quanto aos métodos de procedimento, etapa mais concreta da investigação, correspondem ao modo com que as informações e dados necessários para o desenvolvimento regular da pesquisa serão obtidos, analisados e interpretados (GIL, 2002). A pesquisa utilizou o método bibliográfico e documental, através de livros, artigos científicos, jornais e periódicos que tratam sobre o tema, visando descrever a repartição constitucional de competências e as atribuições legais das guardas municipais, conforme estudiosos do Direito Constitucional que tratam sobre segurança pública.

A pesquisa também é explicativa, buscaram-se as causas que levaram à atuação diversificada das guardas municipais pelos municípios que a implantaram, com aportes teóricos de Zaffaroni (2019), Zaffaroni et al. (2006), Zaffaroni e Santos (2020), Andrade (2015), Gomes e Gazoto (2020), dentre outros, que abordam a pressão midiática, o uso eleitoral da repressão penal/policial e os estereótipos que acabam orientando as representações sociais sobre juventude, raça e crime no Brasil.

O método bibliográfico se faz novamente presente, associado ao documental, quando são descritas as discussões que embasaram a tramitação dos projetos que originaram o Estatuto Geral das Guardas Municipais na Câmara dos Deputados, através da leitura e análise dos pareceres apresentados por deputados sobre eles, em especial o PL nº 1332/2003, extraídos do portal eletrônico da Câmara dos Deputados. Após, apresentou-se o estado da arte acerca da atuação das guardas municipais e seu papel para contribuir com a segurança pública.

Os métodos documental e bibliográfico foram utilizados simultaneamente em vários momentos da presente pesquisa, afinal os métodos de procedimento, tais como ferramentas na atividade de investigação, podem ser utilizados em conjunto pelo pesquisador das Ciências Sociais, com o intuito de obter vários enfoques do objeto de estudo (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Por fim, a pesquisa busca entender o posicionamento dos ministros do STF acerca das atribuições da Guarda Municipal em segurança pública, se há limitações quanto à sua atuação em policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública. Nesta situação, utiliza-se o método documental.

A coleta de dados foi realizada no motor de busca próprio do site do STF (<http://portal.stf.jus.br/>), utilizando-se o termo “Guarda Municipal” para filtrar os acórdãos relacionados ao tema da pesquisa. Como recorte temporal, pesquisa-se os acórdãos julgados a partir de 8 de agosto 2014, data em que foi sancionada a Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), que discrimina várias competências das guardas municipais. Após a utilização de tais parâmetros de busca, para pesquisa realizada no dia 3 de agosto 2021, retornou-se 99 acórdãos. A partir da leitura da ementa de todos os acórdãos, eliminou-se aqueles que não detêm relação com a atividade de guarda municipal na segurança pública, mas que aparecem na relação.

A maioria dos acórdãos em que há menção à Guarda Municipal não aborda a sua atuação em segurança pública, tratando de assuntos como aposentadoria especial de guardas municipais (30 acórdãos), progressão funcional, reenquadramento e equiparação salarial (13 acórdãos), questões envolvendo admissão em concurso público da guarda e demissão (6 acórdãos), horas extras, contribuições previdenciárias, desvio/acúmulo de função e incorporação de gratificação (7 acórdãos), acórdãos diversos em que a guarda é mencionada de forma reflexa ou apenas por sua natureza de órgão público, como pedido de indenização por danos morais, responsabilidade civil e até abuso de autoridade de delegado da Polícia Federal, que deu voz de prisão a guardas municipais (10 acórdãos) e há acórdãos variados que sequer guardam relação com atividades das guardas municipais, por se limitarem a questões processuais, ou por tratarem de matéria totalmente diversa às guardas (28 acórdãos).

Menciona-se ainda o acórdão oriundo de Agravo Regimental em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5156/2014, em que a FENEME pugnava a declaração de inconstitucionalidade de vários dispositivos da Lei nº 13.022/2014, todavia o tribunal sequer analisou o mérito da questão, limitando-se a negar seguimento à ADI, por ilegitimidade ativa, sob o argumento de que apenas confederações podem propor ações de controle abstrato e não sindicatos ou federações.

Após as exclusões, obteve-se como *corpus* da pesquisa os acórdãos oriundos do RE nº 658.570, em que o STF reconheceu a possibilidade do exercício do poder de polícia de trânsito às guardas, ADIs nº 5.538/DF e 5.948/DF, em que se ampliou a permissão de porte de arma a todos os integrantes de Guardas Municipais, independentemente do número de habitantes do município, RE nº 846.854, em que foi declarada a ilegalidade de greve de guardas municipais e Agravo Regimental (AgR) em RE nº 1.298.758/SP, em que o STF declara constitucional regras de asseio pessoal para guardas municipais.

Elaborou-se um resumo sobre o posicionamento adotado pelos ministros em todos os acórdãos mencionados, tentando-se extrair a *ratio decidendi* dos referidos acórdãos e verificar se houve manifestação explícita acerca da impossibilidade/possibilidade de atuação da Guarda Municipal em determinado caso fático. Todavia, como observado por Barboza (2014), verificamos que a despeito da ementa dos acórdãos apresentar uma tese, nem sempre ela foi acompanhada pelos ministros, o que dificultou que se chegasse ao entendimento majoritário a ser adotado por eles quanto às atribuições cabíveis às guardas municipais, visto que até a presente data nenhum acórdão de repercussão geral havia sido julgado com o tema específico das atribuições cabíveis à Guarda Municipal na segurança pública.

Ao final, face à lacuna do tema no STF pela pendência de julgamento do RE nº 608.588/STF, apresenta-se como resultados os posicionamentos individuais dos ministros ao longo dos julgados analisados, aponta-se novamente o estado da arte sobre a atuação das guardas municipais e ratifica-se a importância da *mens legislatoris* para a interpretação da Lei nº 13.022/2014, aliada à interpretação sistemática advinda do art. 144, da Constituição Federal, em especial os §§ 5º e 8º, para que se afaste interpretações que resultem em conflitos de atribuições e destaque-se o caráter preventivo esperado para a atuação das guardas municipais na proteção dos bens, serviços e instalações municipais, dissociada da atuação emergencial, repressiva e combativa típicas das instituições militares, notadamente quanto à impossibilidade de atuação das guardas municipais como polícia ostensiva.

Assim, apesar de não haver posicionamento definitivo do STF sobre as atribuições cabíveis às guardas municipais, confirmam-se as hipóteses apresentadas através da interpretação histórica/sistemática da Lei nº 13.022/2014 e do art. 144, da CRFB/1988: as guardas municipais, embora executem atividade de segurança pública, têm atribuições constitucionais próprias e distintas às das polícias, portanto,

quando atuam em policiamento ostensivo, exorbitam de suas competências constitucionais e legais.

## **2 BREVE HISTÓRICO DAS GUARDAS MUNICIPAIS E ÓRGÃOS DE CONTROLE E REPRESSÃO ESTATAL NO BRASIL ANTERIORMENTE A 1988**

As atuais guardas civis municipais tiveram previsão na Constituição Federal de 1988, que permitiu aos municípios instituí-las. Embora tenham sido extintas durante o período de Ditadura Militar, permanecendo este hiato na história das guardas, vários autores apontam a sua origem no período imperial (CARVALHO, 2017, BATISTA; BARCELOS, 2018, MARTINS, 2018).

Em um primeiro momento do Brasil “recém-descoberto”, em virtude da lentidão na implantação das burocracias portuguesas e das características próprias dos sistemas de capitanias hereditárias, semelhantes ao feudalismo, prevaleceu no país o justiciamento privado<sup>3</sup>. Apesar das Ordenações Manuelinas de 1521, o poder punitivo era exercido desreguladamente, abarcando penas corporais e capitais. Os senhores tinham amplos poderes punitivos em seus domínios (ZAFFARONI et al., 2006).

A atividade gratuita de segurança era exercida pelos próprios moradores, organizados em quadras ou quarteirões e controlados inicialmente pelos alcaides, de função semelhante à dos oficiais de justiça (CARVALHO, 2017).

Após as Ordenações Manuelinas, de pouco uso concreto, as Ordenações Filipinas se tornaram a referência central e escrita para a aplicação da lei penal e constituíram o eixo da programação criminalizante da colônia, com vigência de 1603 a 1830, data de promulgação do Código Criminal do Império. A partir da metade do século XVIII, vários tribunais foram instalados, resultando em uma estrutura burocrática robusta para aplicação das ordenações, “sempre ressalvado o sistema penal doméstico senhorial” (ZAFFARONI et al., 2006, p. 419).

No século XVIII, com a descoberta de ouro e pedras preciosas em Minas Gerais, para evitar a sonegação de impostos e assegurar o controle sobre conflitos locais, advindos da intensa movimentação de pessoas na busca por ouro, chegaram à capitania de Minas Gerais duas Companhias de Dragões, compostas de 60 a 200

---

<sup>3</sup> Com espeque na Carta de Grandes Poderes outorgada pelo rei D. João III, em 1530, Martin Afonso de Souza detinha jurisdição criminal para aplicação de penas capitais para aqueles que estivessem no Brasil colônia, sem apelação ou agravo, salvo para fidalgos, que deveriam ser enviados para Portugal com os autos de sua culpa. Também a Duarte Coelho, donatário de Pernambuco, foi outorgada jurisdição cível e criminal, podendo atribuir pena de morte aos escravos, gentios e homens livres, sem apelação nem agravo, salvo nos casos de “pessoas de mór qualidade”, cuja pena máxima seria degredo por dez anos (ZAFFARONI et al., 2006, p. 414).

soldados vindos de Portugal. Posteriormente, as Companhias de Dragões foram extintas, nascendo o primeiro corpo de policiais do Brasil em 1775, o Regimento Regular de Cavalaria de Minas, composta majoritariamente por brasileiros, e remunerado pela Capitania (CARVALHO, 2017).

Com a consolidação das forças de defesa e controle da ordem, o aparato repressivo da Colônia restou dividido em três categorias: tropas de linha (tropas de primeira linha), tropas auxiliares ou milícias (tropas de segunda linha) e corpos de ordenança (MARTINS, 2018).

As tropas de linha, que deram origem posteriormente ao Exército, eram responsáveis pelas lutas nas guerras de defesa interna e externa. Permaneciam nos centros urbanos de maior relevância, mas eram deslocadas para outras áreas, quando havia necessidade de reprimir sublevações ou conflitos. Quando não estavam em conflitos de guerra, exerciam a guarda de prédios públicos.

Em sua maioria, seus membros tinham o ingresso forçado, selecionados majoritariamente entre aqueles considerados vadios ou criminosos conforme a percepção da época, visando transformar o sujeito em alguém útil, neste mesmo sentido. Por esta razão, as tropas de linha não gozavam de prestígio entre a sociedade e eram vistas como despreparadas.

A organização hierárquica reproduzia o contexto social do período histórico, os portugueses predominavam dentre os oficiais e os colonos tornavam-se praças. Embora esta tropa fosse paga, seus integrantes recebiam valor ínfimo e por vezes havia atraso no pagamento do ordenado. Alguns privilégios eram concedidos para os detentores de maior prestígio social e para nativos notáveis, que eram dispensados do serviço nesta tropa (MARTINS, 2018).

Os Corpos de Auxiliares, também conhecidos como Milícias ou tropas de segunda linha, embora fossem forças auxiliares das tropas de primeira linha em batalhas de defesa externa, eram a principal força de polícia na Colônia, e atuavam em “ações como fiscalização do desvio do quinto do ouro, perseguição a escravos rebeldes, combate a quilombos e tribos hostis e proteção de instalações coloniais” (MARTINS, 2018, p. 32). Esta tropa tinha um rigor disciplinar menor que as tropas de primeira linha. Como o serviço era voluntário e não remunerado, acabava atraindo tão somente as pessoas de certa posse, que passavam por situações menos vexatórias e degradantes. Por conseguinte, esta tropa atendia aos interesses das elites da colônia e desfrutava de certo prestígio perante a sociedade (MARTINS, 2018).

Os Corpos de Ordenanças ou de terceira linha constituíam a força reserva das duas tropas anteriores. Presentes principalmente em regiões de povoado menor, tinham atribuições semelhantes aos Corpos Auxiliares no controle da ordem local, repressão interna de levantes e controle de opiniões contrárias. As ordenanças foram definitivamente extintas em 1831 (MARTINS, 2018).

Com a chegada da família real portuguesa ao Brasil Colônia, o rei D. João VI criou o cargo de Intendente Geral de Polícia, em 1808. No ano de 1809, o regente criou a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia da Corte, responsável pela manutenção da ordem pública e subordinada ao Governador das Armas da Corte, que por sua vez estava subordinado ao Intendente Geral de Polícia (CARVALHO, 2017, MARTINS, 2018).

A Intendência Geral de Polícia tinha atribuições judiciais para julgar crimes e supervisionar penas, e administrativas, como agente “civilizador” de transformação da cidade do Rio de Janeiro, para que ficasse mais assemelhada com as cidades europeias, inclusive quanto à conduta e aos códigos esperados dos transeuntes (MARTINS, 2018).

A Guarda Real de Polícia era organizada conforme a disciplina militar e tinha atribuição de patrulha na cidade do Rio de Janeiro. Suas atividades deveriam disciplinar os cidadãos conforme a nova ordem pretendida com a chegada da família real portuguesa, reprimindo inclusive assobios em espetáculos ou outros modos considerados antiquados (MARTINS, 2018).

Mesmo após a chegada da família real brasileira, em 1808, permaneceram vigentes as Ordenações Filipinas até 1830, data da promulgação do Código Criminal, elaborado em maior consonância às ideias liberais advindas da Europa, muito embora a escravidão tenha permanecido intocada naquele momento de instituição do código.

Zaffaroni et al. (2006) apontam o fracasso das promessas liberais na sociedade escravagista. O princípio da legalidade, basilar para a Revolução Burguesa, era mitigado por inúmeros atos infralegais que cominavam penas. Desde as ordenações filipinas, bastava uma norma baixada por intendente de polícia ou autoridade judicial ou administrativa para declarar uma atividade ilegal, situação que perdurou mesmo após o Código Criminal de 1830, que havia reconhecido expressamente o princípio da legalidade: “Art. 1º - Não haverá crime, ou delicto (palavras sinonimas neste Código) sem uma Lei anterior, que o qualifique”.



Após a declaração de independência do Brasil, em 1822, permaneceram grandes disputas políticas. Dom Pedro I abdicou do trono brasileiro em abril de 1831, em favor de seu filho D. Pedro II, então com 5 anos. Em virtude da menoridade de D. Pedro II, assumiu o governo a Regência Trina Provisória, posteriormente substituída pela regência trina permanente em 17 de junho de 1831. Como Ministro da Justiça, foi nomeado o padre Diogo Antônio Feijó.

A Guarda Real de polícia se manteve leal ao imperador, insurgindo-se contra a Regência Trina. Em 17 de julho de 1831, a Guarda Real de Polícia foi extinta. Entre 14 de junho e 18 de agosto de 1831, foi criado e mantido o Corpo de Guardas Municipais, responsável pelas funções outrora realizadas pela Guarda Real, como a segurança da Corte, e por fiscalizar a coleta de impostos (CARVALHO, 2017, MARTINS, 2018).

Preocupado com os dissidentes e necessitando manter a ordem nas cidades, Diogo Feijó, então Ministro da Justiça, extingue o Corpo de Guardas Municipais permanente, as milícias e corpos de ordenança do período colonial, e institui a Guarda Nacional, sob o comando dos grandes proprietários locais, em 18 de agosto de 1831, obedecendo a um modelo descentralizador (Zaffaroni et al., 2006, BATISTA; BARCELOS, 2018).

A nomeação para os postos da Guarda Nacional também reproduzia as clivagens sociais da época. Os oficiais sempre eram de classe privilegiada, enquanto os soldados eram advindos das classes mais baixas. A força tinha um caráter conservador, demonstrado na existência de um conselho, formado por eleitores mais votados e presidido pelo juiz de paz, que verificava a idoneidade dos integrantes da Guarda (MARTINS, 2018).

Mesmo com a Guarda Nacional, manteve-se a carência dos municípios no tocante à segurança local, razão pela qual, em 10 de outubro de 1831, foram novamente criados os corpos de Guardas Municipais Voluntários no Rio de Janeiro e demais províncias (CARVALHO, 2017). O corpo de guardas municipais voluntários seria responsável por manter a tranquilidade pública e auxiliar a Justiça (BRASIL, 1831).

Outras províncias também criaram suas guardas municipais, na esteira da Guarda Municipal voluntária do Rio de Janeiro. Na província de São Paulo, em 15 de dezembro de 1831, foi criado o Corpo de Guardas Municipais Permanentes, formado por cem praças a pé e trinta praças a cavalo (CARVALHO, 2017). Fora das capitais,

foram criadas guardas policiais, de atribuições idênticas às das guardas municipais. Guarda Municipal e Guarda Policial passaram a ser sinônimos, sendo incorporados a estas todos os cidadãos que não estivessem alistados na Guarda Nacional (CARVALHO, 2017).

Nesta época, havia diversidade da nomenclatura das forças de segurança, que variava de acordo com a localidade. Carvalho (2017) aponta, a título exemplificativo, que em São Paulo se utilizou a nomenclatura de Guarda Policial<sup>4</sup>, enquanto em Curitiba permaneceu a denominação Guarda Municipal.

O Ato Adicional de 1834, conforme o movimento de descentralização do poder, conferiu maior autonomia às províncias, que passaram a legislar sobre polícia e economia municipal. Também em 1834, a Regência Trina foi transmutada em Regência Una, assumindo como regente Diogo Feijó. Em virtude da instabilidade política, das várias revoltas ocorridas no período e sucumbindo às pressões, Feijó renunciou em 1837, assumindo como regente Araújo Lima.

Em meio ao conturbado período político, foi editada a Lei de Interpretação do Ato Adicional, em 12 de maio de 1840, retirando poderes das províncias e concentrando-os novamente no governo central.

As disputas políticas e de poder entre liberais e conservadores do período ocasionaram oscilações entre o movimento de descentralização de poder para as províncias ou de centralização de poder na Coroa, conforme quem estivesse momentaneamente à frente da disputa, o que se refletiu diretamente nas forças repressivas (MARTINS, 2018).

Em julho de 1840, no que ficou conhecido como “golpe da maioria”, Dom Pedro II foi coroado imperador. Em uma nova conjuntura centralizadora, em 19 de setembro de 1850, a Guarda Nacional é reorganizada através da Lei nº 602, passando o seu comando para o ministro da Justiça, como resultado da aliança entre o governo e os chefes rurais.

Em virtude das diversas revoltas que ocorriam à época, a Guarda Municipal e as guardas policiais eram utilizadas de forma recorrente como forças auxiliares da Guarda Nacional, que era utilizada para encerrar as revoltas, “em razão dessa atuação

---

<sup>4</sup> Posteriormente, a Lei provincial nº 23, de 26 de março de 1866, que criou a Guarda Municipal em São Paulo, adotou as duas nomenclaturas, como sinônimos: “Art. 5º - Os guardas policiaes farão nos municípios e freguezias todo o serviço de policia e segurança, e tomarão o nome de guardas municipaes”.

de constante enfrentamento e combate, as guardas municipais acabaram assumindo uma postura mais militarizada, distanciando-se das origens do policiamento cidadão” (CARVALHO, 2017, p. 40).

Outras experiências de polícia preventiva foram implantadas, todavia sem muito sucesso. Martins (2018) cita que, no Rio de Janeiro, em 1866, para suprir as necessidades de uma força de segurança nova durante a Guerra do Paraguai, em que as antigas forças foram incorporadas ao Exército, foi criada a Guarda Urbana. Responsável pela vigilância contínua da cidade, esta força não era militarizada e seu comandante geral era nomeado pelo Governo Imperial e livremente demitido, conforme a conveniência ao serviço público (BRASIL, 1866).

Seus integrantes tinham incumbência de fazer rondas constantes visando uma atuação preventiva, inspirada na Polícia Metropolitana de Londres, e deveriam realizar abordagens com educação e sem violência, inclusive sobre atividades que não fossem crimes, quando consideradas perigosas. No entanto, embora em sua idealização houvesse o direcionamento para uma atuação moderada e preventiva, havia um diagnóstico pessimista quanto a seus membros, pois, na época, dizia-se que os baixos salários faziam com que a procura para trabalhar na Guarda se restringisse a indivíduos que não conseguiam ocupações melhores. Apesar da idealização como polícia preventiva, visando adequar os transeuntes aos códigos de postura desejados pelas classes dominantes, “a Guarda Urbana seria extinta em 1885, em meio a críticas sobre brutalidade e falta de disciplina” (MARTINS, 2018, p. 40).

Apesar da variedade de tropas e forças que foram criadas e extintas ao longo do Império, manteve-se a divisão entre polícia judiciária/investigativa e polícia administrativa, ostensiva, exercida pelos Corpos Policiais. O vigilantismo prevaleceu, agora sob o modelo centralizador, “as raízes do autoritarismo policial e do vigilantismo brasileiro estão fincadas nessa conjuntura histórica, que demarca o inevitável fracasso do projeto liberal” (Zaffaroni et al., 2006, p. 427-428).

Após a Proclamação da República, embora o setor agrário se mantivesse como classe dominante no país, foi necessária mudança do controle do aparato repressivo do governo central para os estados, visando melhor atender aos interesses das elites das províncias. Tal situação ocorreu primeiramente nas províncias de São Paulo e Minas Gerais. Há um esforço para a profissionalização dos corpos de polícia, afinal era necessário minimizar a força centralizadora do Exército, mormente em razão da Proclamação da República pelos militares, ao passo que também se pretendia

diminuir o poder dos coronéis locais, que detinham a predominância do poder municipal (MARTINS, 2018).

Acelerou-se o processo de militarização dos corpos de polícia, que passaram a ser chamados de Corpos de Polícia Militar, cuja estruturação era incumbida aos estados membros da federação (BATISTA; BARCELOS, 2018).

Além da mudança de regime com a Proclamação da República, outras mudanças sociais ocorreram, como a abolição da escravatura, o início da industrialização e dos movimentos operários reivindicando direitos. Os presidentes dos estados e seu grupo apoiador almejavam que a polícia, além de ser subordinada e leal ao governador (presidente) dos estados, fosse preparada para assumir uma postura combativa, seja contra o Exército, seja contra as oligarquias municipais e seja contra a própria população, disciplinando-a conforme as condutas pretendidas para os habitantes da localidade, controlando os indesejados e reprimindo revoltas (MARTINS, 2018).

Em São Paulo, a Força Pública passou de 1.842 homens em 1891 para cerca de 14 mil homens em 1924. Além disso, recebeu treinamento de Missão Francesa, altamente orientada pelos princípios da disciplina e hierarquia do Exército, representando o ápice do esforço pela profissionalização da força (MARTINS, 2018).

Zaffaroni et al. (2006) apontam que a vigilância foi sendo cada vez mais aprimorada na Primeira República, com ampla espionagem policial sobre as associações operárias. Enquanto o operário estivesse resignado cumprindo sua extensa carga horária de trabalho, sem se filiar a alguma associação, estaria livre da incidência penal.

A vigilância exacerbada foi se aprimorando nas ruas, “os alvos desclassificados daquele sistema penal, que ousassem ultrapassar as fronteiras de seus lugares sociais, eram quase passivamente vigiados e criminalizados” (ZAFFARONI et al., 2006, p. 459).

Com a participação de integrantes da Força Pública na Revolta Paulista, em 1924, foi criada a Guarda Civil Estadual, uma nova força com o intuito de ser mais confiável e que pudesse auxiliar em caso de novos motins. Também inspirada no modelo da polícia londrina, ela realizava um policiamento de proximidade e tinha como atribuições “vigilância e policiamento da capital, inspeção e fiscalização da circulação de veículos, pedestre e solenidades, festejos e diversões públicas, serviços de transportes policiais e comunicação” (MARTINS, 2018, p. 45).

Martins (2018, p. 47) afirma que a Guarda Civil Estadual foi a primeira instituição que “estabeleceu a lógica da prevenção no policiamento ostensivo”. Seus integrantes deveriam ser educados no trato com o cidadão e em caso de abordagens, dever-se-ia manter o maior respeito possível, aproximando seus integrantes da população e permitindo a criação de vínculos entre guardas e cidadãos.

Até o advento do regime militar em 1964, a instabilidade política e as disputas e alternâncias de poder resultavam em concentração e descentralização do controle e repressão social, que ora eram exercidos quase que exclusivamente pelo Exército, ora eram exercidos de forma compartilhada entre as Forças Públicas (polícias militares) e guardas civis (CARVALHO, 2017).

Com o advento da Ditadura Militar, as Guardas Civis ficaram sem atribuições de preservação da ordem pública, que passou a ser competência exclusiva das Polícias Militares, conforme Decreto-Lei nº 1.072/1969<sup>5</sup>. As guardas civis estavam previstas em Constituições Estaduais, com subordinação aos Governos de Estados e Territórios, todavia após a edição do referido decreto-lei, algumas foram extintas, incorporadas às Polícias Militares e outras tiveram suas atribuições reformuladas (KUSS, 2016).

O regime militar as extinguiu, permitindo a incorporação de oficiais das guardas civis nos quadros das polícias militares. Somente com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988, as guardas municipais adquiriram a atual feição de instituições autônomas, sem subordinação a chefes de polícia, a serem instituídas pelos municípios para a proteção de seus bens, serviços e instalações.

Percebe-se que as forças policiais e as guardas civis, ao longo de todo o Império e por boa parte do período da República, foram utilizadas para manter os códigos de postura municipais e, principalmente, para combater dissidentes. Por

---

<sup>5</sup> Decreto-Lei nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969.

Art. 1º Passa a ter a seguinte redação o art. 3º, letra a, do Decreto-Lei nº 667, de 2 julho de 1969:

a) executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.

Art. 2º Dentro do prazo de cento e oitenta (180) dias, a contar da publicação deste decreto-lei, poderão ser aproveitados, no quadro de oficiais das Polícias Militares, os integrantes dos quadros de Guardas-Civis que tenham nível equivalentes a oficial e satisfaçam, em estágio de adaptação a que deverão submeter-se, os requisitos que para isso se estabelecerem.

vezes, as próprias guardas civis foram utilizadas como força reserva no combate às insurreições da época, o que as fez adquirir características militarizadas.

Ao invés de serem utilizadas para a proteção indistinta dos cidadãos, os órgãos de repressão foram instrumentalizados, na grande maioria das vezes, como braço armado dos governantes e dos detentores de poder, sempre orientadas a combater quem quer que fosse apontado, sem questionamentos. Por este motivo, o militarismo, representado pela hierarquia e disciplina, foi o norte do adestramento das tropas. Não cabiam discussões ou propostas de melhoria, mas tão somente a obediência inquestionável e irrestrita ao determinado pelos superiores.

Poucas experiências de policiamento cidadão ocorreram, mas ainda assim puderam ser vistas na atuação das extintas Guardas Urbanas e nas Guardas Civis surgidas após a Proclamação da República, visando a aproximação com o cidadão e uma atuação preventiva ao invés de repressiva, com conseqüente postura menos combativa e mais compreensiva.

Após o início da Ditadura Militar, o Exército e as polícias militares assumiram completa e exclusivamente o papel de controle social repressivo. Deste período, adveio uma polícia adestrada para o combate contra o inimigo, representado por qualquer um que se opusesse ao regime.

Após anos de perseguição do povo pela sua própria polícia, as lutas e movimentos democráticos culminaram no fim do regime militar e na promulgação da Constituição Federal de 1988. A CRFB/1988 marca o início do projeto de segurança pública calcado nos direitos fundamentais e no respeito à ordem constitucional.

### **3 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO ATUAL MODELO FEDERATIVO DO ESTADO BRASILEIRO**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um rol de competências dos entes federados. Também estabeleceu um capítulo próprio sobre segurança pública. Para se entender as atividades intentadas para a Guarda Municipal após seu ressurgimento e quais suas atribuições na segurança pública, faz-se necessário abordar a repartição constitucional de competências e o papel dos municípios na segurança pública.

O Estado Brasileiro adotou como forma de estado a Federação, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, positivada no artigo (art.) 1º da CRFB/1988. Ao contrário de uma confederação, que se forma a partir de um tratado internacional de estados-soberanos, a federação é a união indissolúvel de entes federados autônomos e se baseia em uma Constituição, que rege igualmente a todos os entes (MORAES, 2004).

Através do modelo federativo de Estado, nascido a partir da transformação do estado confederado estadunidense, buscou-se assegurar soberania ao estado central, com o direcionamento único para a nação, ao passo que fosse garantida a autonomia necessária às unidades regionais, que não possuem hierarquia entre si, para que pudessem buscar os objetivos centrais do estado federal formado, observando as particularidades de cada unidade federada (NERY JR; ABBOUD, 2019).

Apenas a União Federal detém soberania, ao passo que os entes regionais, embora participem da formação da vontade federal através de seus representantes no Congresso Nacional, detém autonomia, o que lhes assegura independência em relação aos outros entes federados e em relação à própria União (NERY JR.; ABBOUD, 2019).

Em uma federação, busca-se uma organização descentralizada administrativa e politicamente entre os seus entes autônomos, que adquirem atribuições próprias e a capacidade de autodeterminação, conforme as repartições de competências estabelecidas na Constituição Federal (MENDES; BRANCO, 2011).

Tal modelo é adotado para permitir que os anseios nacionais sejam buscados de maneira uniforme, observando-se, entretanto, as adaptações necessárias às peculiaridades geográficas e culturais das diferentes regiões do território, por intermédio dos entes federados autônomos (MENDES; BRANCO, 2011).

Como apenas a União é detentora de soberania, os entes federados não possuem direito à secessão (NERY JR.; ABBOUD, 2019; MORAES, 2004). No Brasil, positivou-se no art. 1º da CRFB/1988 a indissolubilidade da Federação.

A forma federativa do Estado foi incluída entre as limitações materiais ao poder de reforma da CRFB/1988, sendo uma das cláusulas pétreas insculpidas no art. 60, §4º, da CRFB/1988. Salvo mudanças advindas de um novo processo constituinte revolucionário, é vedada a deliberação de proposta tendente a transformar o estado brasileiro em unitário, em uma confederação, ou em qualquer outra forma de estado, visto que o modelo federativo constitui um dos núcleos essenciais da constituição vigente (MENDES; BRANCO, 2011).

Além da decisão política de adotar o modelo federativo de estado pelo poder constituinte originário, Moraes (2004, p. 269) aponta que:

A constituição deve estabelecer os seguintes princípios:

- \* os cidadãos dos diversos Estados-membros aderentes à Federação devem possuir a nacionalidade única dessa;
- \* repartição constitucional de competências entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Município;
- \* necessidade de que cada ente federativo possua uma esfera de competência tributária que lhe garanta renda própria;
- \* poder de auto-organização dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, atribuindo-lhes autonomia constitucional;
- \* possibilidade constitucional excepcional e taxativa de intervenção federal, para manutenção do equilíbrio federativo;
- \* participação dos Estados no Poder Legislativo Federal, de forma a permitir-se a ingerência de sua vontade na formação da legislação federal;
- \* possibilidade de criação de novo Estado ou modificação territorial de Estado existente dependendo da aquiescência da população do Estado afetado;
- \* a existência de um órgão de cúpula do Poder Judiciário para interpretação e proteção da Constituição Federal (MORAES, 2004, p. 269).

Em geral, o Estado Federal é formado a partir da união indissolúvel de seus Estados-Membros, detentores de autonomia. Os municípios não seriam considerados integrantes do sistema federativo, já que a Federação foi criada como união entre estados (NERY JR.; ABBOUD, 2019).

Mendes e Branco (2011, p. 828), no entanto, apontam que as federações foram sendo adaptadas conforme a realidade de cada país. Assim, apesar da federação brasileira ter se baseado no modelo federativo estadunidense, a forma federativa adotada pela CRFB tem as suas particularidades.

A consagração da plena autonomia aos municípios constitui uma das particularidades do modelo federativo brasileiro (MORAES, 2004). Portanto torna-se necessário descrever a autonomia dos entes federados e a repartição de



competências definidas pela CRFB/1988 para a compreensão da atuação das guardas municipais, órgãos pertencentes aos municípios.

A autonomia dos entes federados importa no direito à elaboração de suas próprias leis, direito ao autogoverno e à autoadministração, bem como direito a se auto-organizarem conforme certas diretrizes gerais da Constituição Federal, seja por intermédio de constituições próprias, nos casos dos estados-membros, ou de suas leis orgânicas, no caso dos municípios e do Distrito Federal (MENDES; BRANCO, 2011).

Cada ente federado tem liberdade para definir a sua atuação, mas fica limitado a atuar nas suas respectivas hipóteses de competência previstas na CRFB/1988, para que não haja invasão de um ente federado sobre a esfera de competência de outro.

No entanto, mesmo com a positivação do modelo federal como cláusula pétrea, é possível a alteração das competências que cabem a cada ente federado, sendo vedado que se altere o núcleo essencial do federalismo. Assim, pode haver modificação em algumas competências dos entes federados pelo poder reformador, transferindo-se competências de um ente para outro, desde que haja respeito e permanência da autonomia desses entes (MENDES; BRANCO, 2011).

Impende ressaltar que a necessária e harmônica independência entre os entes formadores da Federação, sem hierarquia entre estes, só pode ser assegurada com uma adequada repartição de rendas, pois cada unidade precisará de recursos para exercer as suas respectivas atribuições constitucionais (NERY JR; ABOUD, 2019).

Em seu título III, da Organização do Estado, a CRFB/1988 define a repartição de competências entre os entes autônomos, já que, em um mesmo território, há incidência de leis oriundas de entes diversos. A repartição de competências visa evitar conflitos e desperdício de recursos, orientando a ação cabível a cada ente federado em determinada situação e as matérias legislativas que sejam próprias a cada um (MENDES; BRANCO, 2011).

Em regra, a repartição de competências entre os entes federados é norteada pelo princípio da predominância do interesse, pelo qual é cabível à União a matéria de interesse geral, do Estado Brasileiro como um todo, aos estados-membros é cabível a matéria de interesse regional e aos municípios cabe a matéria de interesse predominantemente local (MORAES, 2004, p. 290).

A União Federal, unidade federativa, detém o maior espectro de atuação, concentrando grande parte das competências constitucionais repartidas. À União são

reservadas as competências atinentes à Soberania Nacional, como o trato com outros Estados Estrangeiros e a promoção da defesa nacional (art. 21, I, II, III e IV, da CRFB/1988). Além destas, a União detém as demais competências gerais previstas no art. 21 da CRFB/1988, que o Constituinte entendeu por bem, seja por motivos de segurança ou eficiência, que ficassem sob o poder central, que, em tese, observa o bem comum da população nacional, sem favorecer regiões.

A União Federal detém também competências legislativas privativas, previstas no art. 22, da CRFB/1988. O constituinte permitiu que a União autorize os Estados a legislar sobre questões específicas de matérias de sua competência privativa, mediante a criação de lei complementar (art. 22, parágrafo único, da CRFB/1988). Eventual autorização não é irrevogável, permitindo que a União retome para si a competência delegada (MENDES; BRANCO, 2011, p. 851).

Ademais, cabe à União, nas matérias de legislação concorrente previstas no art. 24, da CRFB/1988, estabelecer normas gerais e aos estados-membros cabe a competência suplementar, para preencher lacunas e adaptar as normas gerais à sua realidade local, sem legislar de forma contrária à norma geral.

Os estados-membros poderão, caso não haja lei geral editada sobre as matérias legislativas concorrentes, exercer competência legislativa plena. A lei estadual terá a eficácia suspensa, no entanto, em caso de contrariedade às normas gerais previstas em lei federal superveniente (art. 24, §§ 3º e 4º, da CRFB/1988).

Há ainda competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme art. 23, da CRFB/1988<sup>6</sup>, que visam a integração e

---

<sup>6</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

cooperação de esforços entre os diversos entes federados, com vistas à obtenção de resultados mais satisfatórios na defesa das matérias de interesse comum ali previstas e o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Os Estados-Membros integram a Federação e têm competência residual, podendo atuar nas competências que não foram atribuídas à União e aos municípios. O art. 25, §1º, da CRFB/1988 estabelece que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

As vedações aos estados-membros podem ser implícitas, no caso de competências que a CRFB/1988 atribuiu à União ou aos Municípios, e explícitas, no caso de normas de observância obrigatória trazidas pelos princípios sensíveis, estabelecidos e federais extensíveis (MORAES, 2004, p. 302).

Embora a Constituição Federal tenha trazido algumas hipóteses enumeradas de competência dos estados, como a competência para exploração do serviço de gás canalizado (art. 25, §2º, da CRFB/1988), em regra sua competência é residual, devendo-se levar em consideração o princípio da predominância do interesse, *in casu*, o interesse regional.

Além dos Estados-Membros, a CRFB/1988 reconheceu que os municípios são unidades federadas e formam a estrutura político-administrativa da Federação (art. 1º, da CRFB/1988).

Os municípios são as menores unidades da Federação e possuem sua própria autonomia, com poder de auto-organização, por meio de suas leis orgânicas, autoadministração e autogoverno. Compete aos municípios, além de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II, da CRFB/1988), atuar nos assuntos de interesse local, desde que haja predominância de interesse municipal, nos termos do art. 30, I, da CRFB/1988, (MENDES; BRANCO, 2011).

Na conceituação de MORAES (2004, p. 304): “interesse local refere àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)”.

---

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.  
Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

A autonomia municipal constitui um dos princípios sensíveis da República, conforme art. 34, VII, da CRFB/1988 e, portanto, a ingerência dos estados sobre seus municípios constitui uma vedação constitucional explícita. Caso um estado-membro desrespeite a autonomia de seus municípios, ainda que sob o pretexto de interesse regional, é cabível intervenção federal.

Esta autonomia municipal, com a capacidade de auto-organização através de sua lei orgânica, é inovação trazida com a CRFB/1988, “diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados membros essa organização” (MORAES, 2004, p. 303).

A CRFB/1988 concedeu aos municípios competências implícitas e explícitas. As competências implícitas são conhecidas por meio da fórmula geral da predominância do interesse local, descrita no art. 30, I, e V, da CRFB/1988. Consideram-se de interesse local as atividades de “coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras” (MENDES; BRANCO, 2011, p. 854).

As competências explícitas estão enumeradas pela Constituição, presumindo-se o interesse local pela própria constituição nas competências previstas no art. 30, III a IX, da CRFB/1988<sup>7</sup>. Pode-se mencionar ainda a competência para suplementar a legislação federal e estadual, conforme art. 30, II, da CRFB/1988, competência para instituição de tributos municipais (art. 145, 149-A e 156, da CRFB/1988), competência para estabelecimento de um plano diretor (art. 182, da CRFB/1988) e competência para constituir guardas municipais (art. 144, §8º, da CRFB/1988), a título exemplificativo.

---

<sup>7</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

As matérias que não possuem predominância de interesse local, como transporte intermunicipal ou horário de funcionamento de instituições bancárias, não podem ser consideradas como competências implícitas dos municípios (GASPARINI, 2003; MENDES; BRANCO, 2011).

Traçadas as linhas gerais sobre as competências dos entes federados, destacando-se a competência municipal para atuação nas matérias de interesse predominantemente local, pode-se inquirir acerca do papel dos municípios na segurança pública e a atuação das guardas municipais.

### 3.1 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ACERCA DA SEGURANÇA PÚBLICA

A palavra segurança é plurívoca e tem os seguintes significados: “1. ato ou efeito de tornar seguro. 2. Ato ou efeito de assegurar. 3. Qualidade de seguro. 4. Proteção, defesa. 5. Certeza, convicção. 6. Pessoa responsável pela proteção de alguém ou algo” (Academia Brasileira de Letras, 2008, p. 1167).

O termo segurança, em sentido jurídico, tem acepção de proteção, garantia, estabilidade, certeza, variando conforme o adjetivo que o acompanha (SILVA, 2006). A Segurança Pública, portanto, refere-se à proteção, garantia, manutenção da ordem pública. Na conceituação de José Afonso da Silva (2006, p. 778):

A segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social [*pacífica*] que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses.

O constituinte reservou à segurança pública um capítulo próprio na CRFB/1988, em seu Título V, da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. Composto apenas pelo art. 144 e seus parágrafos, o capítulo estabelece a repartição de competências acerca do assunto:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:  
I - polícia federal;  
II - polícia rodoviária federal;  
III - polícia ferroviária federal;  
IV - polícias civis;  
V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.  
VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias 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.

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

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

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei.

A segurança pública é realizada pelo Estado através do poder de polícia, faculdade atribuída ao Poder Executivo, que o exerce através dos órgãos descritos no artigo 144, da CRFB/1988, visando prevenir lesões ao patrimônio público e privado, à incolumidade das pessoas e distúrbios à ordem pública, “na sua dinâmica, é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas” (SILVA, 2006, p. 778).

Conceitua-se poder de polícia como “a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”, consoante clássica definição de Hely Lopes Meirelles (2007, p. 131).

O poder de polícia é de natureza administrativa e não política, sendo utilizado como meio instrumental para a consecução de objetivos (MEIRELLES, 2007). No tocante à segurança pública, o poder de polícia deve ser exercido com a finalidade de resguardar a ordem pública e garantir a segurança dos cidadãos e de seu patrimônio (NERY JR; ABOUD, 2019).

Em regra, o poder de polícia pode ser exercido por distintos órgãos das variadas esferas governamentais, como vigilância sanitária, fiscalização tributária, dentre outros, todavia, no que tange à manutenção da segurança pública, é poder exercido privativamente por determinados órgãos (MEIRELLES, 2007).

José Afonso da Silva (2006, p. 778) categoriza a atividade de polícia em administrativa e de segurança, estando incluídas, nesta última, a polícia ostensiva e a judiciária. Os órgãos componentes do sistema de segurança pública exercem o poder de polícia, limitando bens e direitos, em especial o direito à liberdade, em prol da manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A ordem pública a ser protegida é “uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes” (SILVA, 2006, p. 777-778). Convivência pacífica, no entanto, não corresponde à ideia utópica de uma sociedade sem conflitos e controvérsias, mas simboliza um estado de relações interpessoais que, ainda quando conflitivas, possam ser resolvidas sem que haja desforço pessoal, violências ou cometimento de crimes.

Nos incisos do artigo 144, da CRFB/1988, o constituinte enumerou os órgãos através dos quais o Estado exerce a segurança pública, a saber: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpo

de bombeiros militares e polícias penais federal, estaduais e distrital (art. 144, I a VI, da CRFB/1988).

Portanto a segurança pública, a partir da primeira leitura do texto constitucional, é exercida através dos órgãos federais e estaduais, que, no exercício de seu mister, devem observar estritamente às leis e à Constituição. Cada ente federado e seus respectivos órgãos atuantes na segurança pública tiveram suas atribuições definidas constitucionalmente.

A União organiza e mantém a polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal e polícia penal federal. Mantém ainda o programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública (Decreto nº 5.289/2004). As hipóteses de atuação dos órgãos da União na Segurança Pública são restritas e taxativas e estão descritas no art. 144, §§ 1º, I a IV, 2º, 3º e 5º-A. Conforme lição do eminente jurista José Afonso da Silva (2006, p. 779-780):

Quando a Constituição atribui às polícias federais competência na matéria, logo se vê que são atribuições em campo e questões delimitadas e devida e estritamente enumeradas, de maneira que, afastadas essas áreas especificadas, a segurança pública é de competência da organização policial dos Estados, na forma mesma prevista no art. 144, §§ 4º, 5º e 6º.

A responsabilidade dos estados federados na segurança pública é exercida através das polícias civis e militares, corpo de bombeiros militar e polícias penais estaduais e distrital. Tais corporações são subordinadas aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios (art. 144, §6º, da CRFB/1988).

Coube às polícias militares exercer a polícia ostensiva e assegurar a preservação da ordem pública e o cumprimento da lei (art. 144, §5º, da Constituição Federal). O constituinte as manteve como forças auxiliares e reservas do Exército e não modificou sua estrutura baseada na hierarquia e disciplina, típicas do militarismo. Sua competência para exercer o policiamento ostensivo, orientação para atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão em áreas onde se presume ser possível a perturbação da ordem, e sua permissão para atuar como força repressiva, em caso de perturbação da ordem pública, estão minudenciadas no Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições: (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)

a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei,



A atividade de polícia ostensiva é realizada por policiais militares uniformizados ou que possam ser rapidamente identificados como agentes policiais e têm a função de prevenção e de repressão. A constante presença de policiais caracterizados nas ruas, seja a pé ou em viaturas, além de propiciar pronta resposta sobre crimes que estejam ocorrendo e a atuação repressiva imediata sobre os criminosos, atuação reativa e emergencial típica das forças de repressão, também geraria um efeito preventivo, dissuadindo criminosos em potencial através da percepção de que sempre haverá policiais no entorno (SOUZA NETO, 2017).

Embora o Decreto-Lei 667/1969 tenha atribuído às polícias militares a execução do policiamento ostensivo com exclusividade, o texto constitucional não utiliza qualquer termo neste sentido. Ademais, nos §§ 2º e 3º, do art. 144, da CRFB/1988, o constituinte destinou à polícia rodoviária federal a atribuição de realizar patrulhamento ostensivo nas rodovias federais e à polícia ferroviária federal a atribuição de realizar patrulhamento ostensivo nas ferrovias federais.

Infere-se então que a expressão “com exclusividade”, contida na alínea “a” do art. 3º do Decreto-Lei nº 667/1969 não foi recepcionada pela CRFB/1988. Continua cabendo às polícias militares o policiamento ostensivo, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos, mas tal atribuição também pode ser conferida a outros órgãos, afinal o próprio constituinte originário expressamente o fez, ao conceder atribuição de policiamento ostensivo a outras corporações. No entanto, a atuação de outro órgão, além da polícia militar, no policiamento ostensivo deve estar amparada em lei e na Constituição.

Segundo Carvalho (2017), a maioria dos países do mundo possuem o modelo de ciclo completo de polícia, em que o mesmo órgão responsável pela manutenção

---

a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)

b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 12.1.1983)

c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)

d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)

e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico. (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)

da ordem pública e prevenção dos crimes também é responsável pela investigação. O autor defende que tal modelo é mais eficiente, pois reduziria os riscos de conflito de atribuições, ocasionados por redundância ou sobreposição de funções, e que tal modelo também seria mais produtivo e econômico. O Brasil não adota o modelo de ciclo completo de polícia, permanecendo a divisão entre polícia ostensiva e polícia judiciária, que remonta ao período colonial.

Quanto à polícia judiciária, esta é exercida para apuração de infrações penais pela Polícia Federal e pelas Polícias Cíveis, no âmbito de competência de cada uma. Busca-se impedir os delitos e garantir a paz social, mas, quando a atuação preventiva falha, a lei estabelece os mecanismos para apuração das infrações e punição dos condenados após sentença.

Moraes (2004, p. 677) explica que “a multiplicidade dos órgãos de defesa da segurança pública, pela nova Constituição, teve dupla finalidade: o atendimento aos reclamos sociais e a redução da possibilidade de intervenção das Forças Armadas na segurança interna”.

Tal preocupação, no entanto, diminuiu com o passar dos anos. Sucessivos decretos de Garantia da Lei e da Ordem vêm sendo editados pelo poder executivo, possibilitando a atuação do Exército na segurança pública. No Rio de Janeiro, em 2018, foi decretada intervenção federal, com o fito de “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública” (art. 1º, §2º, do Decreto nº 9.288/2018), sendo enviadas tropas das forças armadas para atuação na área de segurança pública, todavia tais atuações das forças armadas na segurança pública interna fogem ao escopo do presente estudo.

### **3.1.1 A Competência Municipal na Segurança Pública**

A segurança pública não depende da atuação estanque dos órgãos listados no art. 144, I a VI, da CRFB/1988, tampouco é de responsabilidade exclusiva dos estados e da União. Demanda “atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos da segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade”, nos termos do art. 1º, da Lei nº 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Além do necessário investimento nas instituições policiais, sendo uma das estratégias do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS)

garantir a regularidade orçamentária para as ações de segurança, conforme art. 7º, da Lei nº 13.675/2018, também é necessário aumento de investimentos na educação, nos esportes, ações de redução da desigualdade social e na participação comunitária, fatores de prevenção do ingresso de novas pessoas no mundo do crime (BATISTA; BARCELOS, 2018). A segurança pública, “não é só repressão e não é problema apenas de polícia” (SILVA, 2006, p. 779).

O art. 144 da CRFB/1988 é explícito em erigir a segurança pública como direito e responsabilidade de todos, portanto o município, como ente estatal que é, também tem dever com a segurança pública. Neste sentido, Silva (2006) explicita que os municípios, embora não tenham recebido nenhuma responsabilidade específica, também têm obrigação de auxiliar os estados no cumprimento da função de segurança pública.

Apesar de não deterem controle sobre os órgãos de segurança pública listados no art. 144, I a VI, da Constituição Federal, os municípios podem e devem contribuir para a Segurança Pública através de algumas ações pontuais como melhoria da iluminação pública, políticas de ocupação de espaços públicos, organização das vias, projetos sociais para crianças e adolescentes, convênios com outros entes federados, proporcionando ajuda material, como cessão de prédios e fornecimento de combustível etc. (CERQUEIRA, 2020).

Na mesma esteira, Kopittke (2016, p. 79) lista como ações realizadas por municípios brasileiros visando reduzir a violência: “controle da venda de bebida alcoólica, obrigatoriedade do fechamento dos bares em determinados horários, criação de Disque-Denúncias, campanhas de desarmamento e estímulo à entrega voluntária de armas de fogo”. Várias são as possibilidades de atuação dos municípios com o fito de contribuir com a segurança pública da comunidade.

Além dessas ações que impactam na segurança pública, a Constituição Federal possibilitou aos municípios a constituição de guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, na forma da lei (art. 144, §8º, da CRFB/1988).

Pereira Filho, Sousa e Alves (2018, p. 521) asseveram que o modelo brasileiro de criação facultativa das Guardas Municipais é *sui generis*, pois em geral, mesmo em modelos de policiamento locais, há obrigatoriedade da existência de órgãos relacionados à segurança pública. A CRFB/1988, no entanto, deixou a critério de cada municipalidade a escolha acerca da criação de suas guardas municipais.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) oriundos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), 1.188 municípios brasileiros informaram a existência de Guarda Municipal, o que representa 21,3%. Destes, em 232 a guarda utiliza armamento de fogo em conjunto com outro armamento não-letal e em 34 municípios se utiliza tão somente armas de fogo (BRASIL, AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS, 2020).

Ainda segundo dados do MUNIC/2020, cujo acesso se deu diretamente em sua base de dados eletrônica<sup>9</sup>, dos 62 municípios do estado do Amazonas, 44 possuem uma Guarda Municipal. A capital Manaus possui 455 guardas municipais, o que corresponde a 0,0208% da população. À época de resposta à pesquisa, nenhum dos municípios havia concedido armamento letal à sua guarda.

### **3.1.2 A Visão Tradicional Acerca da Impossibilidade de Atuação das Guardas Municipais como Polícia Ostensiva e na Preservação da Ordem Pública**

Com o advento da CRFB/1988, a Segurança Pública tornou-se expressamente responsabilidade de todos, inclusive dos municípios, todavia o texto constitucional tratou com brevidade sobre as atribuições das guardas municipais, limitando-se a afirmar que seriam destinadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais. Não houve pormenorização quanto às atividades que cada município poderia atribuir às suas guardas<sup>10</sup>.

Cerqueira (2020) e Silva (2006) afirmam que o constituinte recusou propostas para a criação de uma polícia municipal, portanto a partir dessa visão histórica sobre o processo constituinte de 1988, as guardas municipais não podem ser consideradas polícias municipais.

José Afonso da Silva (2006) leciona ainda que, embora caiba aos municípios ajudar os Estados na função de segurança pública, a Guarda Municipal atua na segurança tão somente no que tange a assegurar a incolumidade do patrimônio municipal, tanto de bens de uso comum, especial e bens patrimoniais, todavia não podem atuar como polícia ostensiva, função cabível à Polícia Militar.

---

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/pesquisa/1/74454?ano=2020>>. Acesso em: 6 set 2021.

<sup>10</sup> Kopittke (2016) afirma que o constituinte se manteve modesto quanto às atribuições das guardas municipais, sendo propositadamente superficial, pois os ministros do Exército teriam proibido maiores alterações no sistema policial consolidado durante a ditadura militar.

Alexandre de Moraes, atualmente ministro do STF, na 15ª edição de sua obra *Direito Constitucional*, foi taxativo ao afirmar que a CRFB/1988 não reconheceu às guardas municipais “a possibilidade de exercício de polícia ostensiva ou judiciária” (MORAES, 2004, p. 677).

Em igual sentido, Gasparini (1992) afirma que os serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública não são matérias de interesse predominantemente locais, razão pela qual não cabe ao município prestar tais serviços, tampouco às suas guardas municipais. Em complemento, o saudoso jurista defende que “não havendo competência para o agir do Município, não se tem como legitimar a atuação do seu ‘agente policial’, mesmo que aquele ou este queira a atribuição” (GASPARINI, 1992, p. 232).

Portanto, a posição clássica de autores como Silva (2006), Moraes (2004) e Gasparini (1992) é a de que o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública são atribuições da polícia militar, não sendo possível aos municípios imbuir suas guardas municipais de tais atividades da segurança pública, alargando as competências constitucionalmente estabelecidas.

Por esta visão, as guardas municipais atuariam na preservação da ordem pública apenas de forma indireta, proporcionando aos munícipes uma ação preventiva como consequência de sua presença durante as atividades de proteção do patrimônio público municipal e atuando no combate aos delitos somente quando se depararem com situações de flagrância, ainda que não haja risco à incolumidade do patrimônio municipal.

Diante da visão tradicional de juristas renomados acerca da impossibilidade de atuação das guardas municipais como órgão responsável pelo policiamento ostensivo e preservação da ordem pública com base no art. 144 da CRFB/1988, várias Propostas de Emenda à Constituição (PECs) foram apresentadas no Congresso Nacional, visando modificar o texto constitucional acerca das guardas. Bezerra (2018) aponta que, já nos anos 2000, treze PECs sobre o tema estavam em tramitação no Congresso. Até o presente momento, nenhuma foi aprovada no tocante à alteração do §8º, do art. 144, da CRFB/1988.

### **3.1.3 A Diversidade de Atuação das Guardas Municipais, o Populismo Eleitoreiro e os Meios de Comunicação de Massa**

Pode-se dizer que o texto constitucional foi assaz econômico em seu art. 144, ao possibilitar a criação das guardas municipais, limitando-se a afirmar que as guardas seriam destinadas à proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Em um primeiro momento após a aprovação da Constituição Federal, em 1988, prevaleceu o entendimento doutrinário de que a polícia militar tinha atribuição exclusiva para realizar o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública (SILVA, 2006; MORAES, 2004; GASPARINI, 1992).

É tarefa difícil encontrar quem defenda, doutrinariamente, a atuação das guardas municipais em atividade de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública. A inércia legislativa (ou a opção deliberada do legislador) em manter a estrutura estabelecida pelo Constituinte originário para a Segurança Pública não impediu que vários municípios passassem a conceder atribuições às suas guardas para além da atividade de vigilância e proteção de seu patrimônio.

Como o texto constitucional não estabeleceu com exatidão as atribuições cabíveis às guardas municipais e face à ausência de lei federal estabelecendo regras gerais sobre o tema, quando as instituíram, os municípios definiram as mais variadas atividades a serem realizadas por seus guardas.

Pereira Filho, Sousa e Alves (2018, p. 519) fizeram levantamento a partir de dados do MUNIC e constataram que há localidades em que a atuação das guardas municipais corresponde à de guardas patrimoniais dos bens, serviços e instalações dos municípios, outras em que também há atuação de forma mediadora e apaziguadora diante dos conflitos presenciados e há ainda localidades em que são exercidas atividades policiais tipicamente repressoras.

Em igual sentido, Bezerra (2018) afirma que alguns municípios empregaram a sua Guarda Municipal na mesma função de outros entes federativos de exercer a proteção da população no município, amparados na cláusula geral de interesse local, prevista no art. 30, I, da CRFB/1988.

Martins (2018) aponta ainda que as atribuições da guarda de um mesmo município podem variar após a mudança de comando, em geral quando há troca de prefeitos após o processo eleitoral. Em virtude dessas mudanças quanto a sua atuação, a autora declara que os próprios guardas municipais não sabem definir com

precisão a forma que lhes cabe atuar e os casos de sua responsabilidade. Também Cerqueira (2020) indica que os guardas municipais não têm clareza quanto a seu trabalho.

A variedade de atuação das guardas municipais dos diversos municípios que a instituíram também foi constatada pelo legislador ordinário. O deputado Ronaldo Vasconcellos, ao apresentar parecer ao Projeto de Lei (PL) nº 1332/2003, que posteriormente transformou-se no Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014), argumentou que a Guarda Municipal, em vários municípios, já realizava atividade de policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, em alguns casos além dos limites de defesa do patrimônio municipal, arguindo como defesa para esta atuação a necessidade gerada pela omissão dos órgãos estaduais de segurança pública e o amplo apoio da população local, a quem não interessaria cor de farda, ou limites de competência (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

Em relação ao conhecimento dos cidadãos acerca das atribuições da Guarda Municipal, tentou-se obter estatísticas de Manaus-AM acerca dos tipos de chamados para os quais o número 153 era acionado, como forma de compreender quais ocorrências a população associa às competências da guarda. Encaminhou-se solicitação de tais dados em 2021, todavia não foram repassados, sob o argumento de que o município não possuía tais informações, muito embora conste na pesquisa MUNIC/2020 que a Guarda Municipal de Manaus/AM possui registro eletrônico de suas ocorrências.

Todavia, em vídeo disponibilizado na página eletrônica da Guarda Municipal de Manaus na rede social Facebook, foi relatado que as ligações efetuadas ao número 153 correspondiam a ocorrências de som alto, depredação de prédios públicos, invasões de terrenos e desmatamentos, demonstrando que a população a aciona para ocorrências variadas, algumas que sequer seriam atribuições do órgão (MANAUS, 2020).

Mas se o texto constitucional permaneceu o mesmo, quais fatores levaram a esta atuação diversificada das guardas municipais? O populismo penal eleitoreiro e a pressão midiática, tão presentes no país, ajudam a explicar o porquê desse conjunto de atividades tão diversas, principalmente a pressão sobre a atuação das guardas municipais como verdadeiras polícias municipais, advinda tanto da população civil, quanto dos próprios servidores da guarda.

Necessário registrar que não existe sociedade sem crime, “o total extermínio da criminalidade e as cruzadas contra o delito são objetivos utópicos e pouco realistas que lutam com a normalidade do fenômeno criminal” (MOLINA, 2003, p. 1066, tradução nossa<sup>11</sup>).

Bauman (2009) assevera que as atuais sociedades estão entre as mais seguras que já existiram, todavia “nós” nos sentimos inseguros e ameaçados e nos preocupamos com tranquilidade e segurança muito mais do que os integrantes das demais sociedades que nos antecederam.

Manso e Dias (2017) apontam que, desde o fim da década de 1960, a atuação das autoridades de segurança brasileiras foi caracterizada pela violência. Ao abordar o processo histórico e social que culminou na criação do Primeiro Comando da Capital, facção criminoso, os autores enumeram algumas das mudanças ocorridas no Brasil da década de 1960 e 1970, como o êxodo rural, em que a população que antes era majoritariamente residente nos campos migrou para as cidades, a urbanização desordenada, recessão econômica, aumento de pessoas desempregadas ou estabelecidas em trabalhos informais, dentre outras.

Quando há retrocesso social, cria-se uma realidade midiática em que tal diminuição de qualidade de vida é resultado de algum culpado específico<sup>12</sup>, nunca das escolhas desacertadas na condução política e macroeconômica do país, desviando a atenção dos que regrediram (ZAFFARONI; SANTOS, 2020).

Nesse cenário de mudanças estruturais que ocorreu no Brasil, a criminalidade foi erigida como a principal culpada pela decadência social, sendo utilizada para “legitimar a reação violenta por parte das autoridades como justificativa, mesmo que inconfessável, para o resgate de uma ordem passada aparentemente perdida” (MANSO; DIAS, 2017, p. 13).

---

<sup>11</sup> Texto original: “*El total exterminio de la criminalidad y las cruzadas contra el delito son objetivos utópicos y poco realistas que pugnan con la <normalidad> del fenómeno criminal*” (MOLINA, 2003, p. 1066, grifos do autor).

<sup>12</sup> A invenção midiática aponta diversos inimigos, de acordo com o contexto social de determinado momento histórico. O retrocesso social pode ter sido ocasionado como “produto do Estado de bem-estar social anterior, dos políticos, dos intelectuais, dos desviados que assediam e vitimizam, de imigrantes que tiram seus postos de trabalho, quando não culpam os LGBTQI+, as feministas etc., *inimigos* que variam segundo o contexto, mas que desviam a atenção daqueles que *regrediram de suas classes sociais*, confusos e anômicos em sua decadência, os quais, obviamente, também adquirem importância vital nas disputas eleitorais.” (ZAFFARONI; SANTOS, 2020, p. 104).



Um inimigo em comum gera coesão e permite que os políticos não se detenham em resolver os problemas da sociedade, mas em focar no discurso que aumenta sua clientela eleitoral (ZAFFARONI, 2019).

Os governantes brasileiros souberam explorar a figura do “bandido” como responsável pelas mazelas sociais do país. Foram editadas leis penais mais severas e a atuação policial, sujeita a pressões políticas diversas, inclusive da mídia jornalística, tornou-se mais rígida.

Tão logo a opinião pública percebe que o recrudescimento do controle penal e das leis penais não surte o efeito esperado para a diminuição dos crimes, justifica-se que novas medidas mais duras são necessárias, naquilo que Gomes e Gazoto (2020) denominaram de espiral punitivista.

Os meios de comunicação em massa desejam aumentar os índices de audiência, que equivalem a maior quantidade de dinheiro de patrocínio, explorando o que dá mais audiência, a busca vingativa pela punição de criminosos, de preferência, com a morte. Com mais programas televisivos explorando ocorrências criminais, às vezes transmitidas “ao vivo”, mantém-se a população em um estado de alerta, medo e insegurança.

A sensação de insegurança crescente, reforçada pelos meios de comunicação de massa, fez e faz com que os cidadãos cobrem mais ações repressivas ao crime, transformando a repressão policial em capital político eleitoral (ZAFFARONI, 2019).

Os políticos se aproveitam do capital eleitoral obtido através da defesa da repressão policial, sob a justificativa de que o controle penal mais rígido é necessário para a contenção do inimigo, já que a batalha contra o crime seria uma guerra. Até mesmo políticos que não concordam com este pensamento acabam se tornando reféns das pressões midiáticas, que podem reduzir ou elevar sua popularidade e, conseqüentemente, o número de votos capitalizados:

*O monopólio da comunicação e a censura dos meios – próprios de todo totalitarismo – são exercidos em nossos países por corporações da comunicação com capacidade para dobrar políticos incômodos, aprisionados por sua publicidade positiva ou negativa. Sem levar em conta o papel central dos monopólios da mídia, é impossível entender o atual controle social repressivo cuja agenda e direção não são exercidas por políticos, policiais ou juízes, mas por corporações financeiras ou seus agentes locais, pautados por monopólios midiáticos. (ZAFFARONI; SANTOS, 2020, p. 103, grifos do autor).*

Para além da captação direta de mais recursos financeiros a partir dos índices de audiência, a criação da realidade midiática tem papel crucial no controle social repressivo, manipulando, instigando e determinando comportamentos. Por isso, Zaffaroni e Santos (2020) afirmam que o poder financeiro é o primeiro poder e os meios de comunicação seriam o segundo poder, à frente inclusive do poder político, com suas leis e estruturas.

No Brasil, formou-se o senso comum de que o criminoso é um inimigo da sociedade, um homem mau, que impede a boa vida dos homens de bem (ANDRADE, 2003). Assim, conseguiu-se inculcar nas camadas populares o desejo de mudanças legislativas que permitam medidas mais duras e extremadas contra aqueles etiquetados como criminosos (ANDRADE, 2003).

Este movimento é, de certa forma, irônico, já que a seleção criminalizante se opera, em regra, tendo as camadas mais pobres como alvo:

A regra geral da criminalização secundária se traduz na seleção: a) por fatos burdos ou grosseiros (a obra tosca da criminalidade, cuja detecção é mais fácil), e b) de pessoas que causem menos problemas (por sua incapacidade de acesso positivo ao poder político e econômico ou à comunicação massiva). (ZAFFARONI; et, al., 2006, p. 47).

Os estereótipos surgem, impulsionados pelos meios de comunicação de massa, que divulgam amplamente os crimes toscos, pequenos delitos patrimoniais e tráfico de entorpecentes, por exemplo, como se tais delitos fossem os únicos cometidos, fazendo com que a população não só tolere, mas até deseje, que as pessoas inseridas no estereótipo de “bandido” e “vagabundo”, termos que designam o inimigo da sociedade, sofram violência policial, como punição por incomodar a vida dos cidadãos honestos.

A segurança pública e o sistema de justiça acabam por reproduzir a estrutura hierarquizada e excludente da sociedade brasileira. Os jovens pobres passam a ser as maiores vítimas da repressão, tanto legal, através do encarceramento, quanto ilegal, através das torturas e execuções sumárias (WEICHERT, 2017). Os meios de comunicação massivos reforçam a situação emergencial por que passa a segurança pública, colaborando para a fixação no imaginário coletivo do binômio pobreza-delinquência (SQUILLACE, 2020).

A elite se beneficia desse processo de acumulação de violência e controle que mantém a hierarquia social e por isso a apoia, “o Direito e o sistema penal exercem,

também, uma função ativa de conservação e reprodução das relações sociais de desigualdade” (ANDRADE, 2015, p. 282). Isto porque os órgãos responsáveis pela repressão penal não conseguem lidar com todos os fatos criminosos de uma sociedade, tendo que direcionar suas atividades para os casos mais fáceis de resolver e aqueles em que haverá menor probabilidade de interferência sobre as agências, resultando em grandes zonas de imunidade para os detentores de poder político e econômico, que, em regra, serão criminalizados apenas quando cometerem crimes com brutalidade singular ou quando perderem disputas de poder político (ZAFFARONI et al., 2006).

Os poucos casos em que a seleção criminalizante opera sobre os detentores de poder político e econômico são utilizados para reforçar o mito do sistema penal igualitário (ZAFFARONI; SANTOS, 2020). Todavia, o processo de criminalização se opera primordialmente sobre certas pessoas mais que sobre certas condutas, razão pela qual uma mesma conduta pode ser criminalizada ou não, dependendo de quem a realiza (ANDRADE, 2015).

Como resultado, as estatísticas criminais são compostas, majoritariamente, por membros das classes mais baixas, reforçando no imaginário coletivo a impressão de que os crimes são cometidos quase que exclusivamente por cidadãos mais pobres e que as classes média e alta estão cada vez mais inseguras, o que gera mais pressão sobre as agências policiais para que prendam mais, mais pressão sobre os governantes para que deem uma solução rápida para o problema da criminalidade, o que acarreta mais repressão policial e leis penais, que cominam penas cada vez mais duras.

Mesmo a possibilidade de realizar pressão sobre governantes e legisladores não aplaca o medo. A arquitetura urbanística das cidades vai mudando a forma e o medo dos criminosos faz com que aqueles que possuem recursos financeiros construam toda uma arquitetura de defesa, destinada a segregar moradores de estranhos, tidos como potencialmente criminosos, como espaços escorregadios, áreas de permanente televigilância e até bordas inclinadas, que impedem a permanência no local (BAUMAN, 2009).

Os cidadãos mais pobres, que também estão mais suscetíveis aos furtos, roubos e demais crimes comuns, acabam por apoiar a repressão violenta por não identificarem outra opção para o combate à criminalidade, mesmo sendo o grupo social que está majoritariamente sujeito ao abuso policial (WEICHERT, 2017).

Há clamor para que os órgãos estatais atuem com medidas mais duras e extremadas, na esperança de que o controle estatal, através de uma atuação repressiva, garanta a segurança almejada (ANDRADE, 2003). O combate ao crime justifica e legitima o sistema penal, seletivo e violento (ANDRADE, 2015).

O cidadão comum, movido pelo medo, cobra atitude de seus governantes, sem conhecimento acerca de repartição de competências ou atribuições de órgãos. A população em geral é ignorante quanto a questões técnicas, deseja apenas uma solução para o problema da insegurança pública. A este respeito, Cerqueira (2020, p. 22) diz:

De qualquer forma, o cidadão tem uma percepção bem distinta do arcabouço legislativo, conforme aponta pesquisa do Instituto CNT/SENSUS que apresentou o seguinte resultado à pergunta sobre quem deve ser o responsável pelo policiamento: o governo municipal (17,1%), estadual (29,2%), governo federal (25,4%) todos (24,2%), nenhum (0,2%) e não sabe/não respondeu (4,1%).

Atender às emoções populares dá ganhos eleitorais e a bandeira do combate à criminalidade é uma das áreas mais propícias para atingi-los, “a agenda populista emergiria não de um conjunto de crenças políticas sobre a natureza das pessoas e da sociedade, mas da preferência dos ‘consumidores’ políticos – o eleitorado” (GOMES; GAZOTO, 2020, p. 293, grifos do autor).

Nesse contexto, a cobrança para que os municípios tomassem medidas para auxiliar o combate à criminalidade refletiu diretamente sobre as guardas municipais, já que este é o órgão vinculado aos municípios, ainda que não esteja descrito diretamente no *caput* do art. 144 da CRFB/1988.

Os munícipes passaram a desejar que a Guarda Municipal atuasse como órgão policial garantidor da segurança pública, também levados pelo baixo número de policiais militares em alguns municípios:

Nos municípios em que trabalhei, era bastante comum o efetivo da guarda municipal ser maior que o efetivo da PM na cidade. Com isso, via-se muito mais guardas municipais nas ruas do que policiais e a população acabava por demandar dos guardas uma atuação igual à da PM, correspondendo, dessa forma, às expectativas dos próprios guardas (que querem muito atender a essa demanda) e, muitas vezes, da administração municipal. (MARTINS, 2018, p. 98-99).

Corroborando a afirmação de Martins (2018) de que os guardas municipais por vezes desejam suprir a demanda de policiais em alguns municípios, constata-se a

defesa da atuação dos guardas como verdadeiras polícias no livro do guarda municipal de Curitiba/PR, Roberto Kuss (2016, p. 23):

Muito embora ainda existam dúvidas quanto a legalidade da atuação das Guardas Municipais na Segurança Pública, indiscutível é o fato de que sem as Guardas Municipais, os problemas sociais seriam muito piores. Conclui-se que as Guardas Municipais possuem atribuições se não idênticas, muito semelhantes às das Polícias Militares em relação ao desempenho das atividades de proteção preventiva, ostensiva, e, em casos específicos, repressiva.

A menção à pressão popular para a atuação de guardas municipais no policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, para além da proteção do patrimônio municipal, também esteve presente, repise-se, no parecer ao PL nº 1332/2003, apresentado pelo deputado Ronaldo Vasconcellos (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

Pensando em propaganda e votos, os legisladores e prefeitos de vários municípios atribuíram às suas guardas municipais atividades inerentes ao policiamento ostensivo. Em virtude dessa pressão popular e devido à ausência de proibição expressa na Constituição, vários municípios passaram a utilizar suas guardas municipais como órgãos asseguradores da ordem pública, exercendo atividades de patrulhamento pela cidade, *blitz*, buscas pessoais, intervenção em ocorrências criminais e condução de cidadãos até as delegacias para lavratura de registro de ocorrência ou termos circunstanciados.

Neste sentido, Bezerra aponta que, diante do aumento da violência urbana e ausência de lei regulamentadora sobre o art. 144, § 8º, da CRFB/1988, vários municípios passaram a atuar de forma mais incisiva na prevenção e enfrentamento da violência, com fulcro no interesse local, “empregando suas guardas municipais no combate a crimes, criando centrais de monitoramento, secretarias municipais de segurança pública, entre outras medidas” (2018, p. 69).

Gasparini (1992), no entanto, 25 anos antes, alertava que o policiamento ostensivo e preservação da ordem pública não são matérias de interesse predominantemente local, portanto não se poderia utilizar o art. 30, I, da CRFB/1988 como fundamento para atuação das guardas municipais como força policial municipal.

Ainda que a justificativa manifesta para essa atuação ampliada das guardas municipais fosse o combate à criminalidade e a busca pela diminuição dos índices de criminalidade, face à atuação insuficiente das polícias militares, deve-se ter em mente

as intenções latentes de prefeitos que ampliaram a atuação de suas guardas municipais, sejam intenções eleitoreiras ou até mesmo intenção de ampliar o poder de suas oligarquias localmente.

Cerqueira (2020, p. 35) alerta que, nos municípios menores, há grande concentração de poder em famílias e grupos políticos tradicionais, razão pela qual a utilização das guardas municipais pode servir como mais um fator de concentração de poder e conseqüente sujeição dos adversários.

A título de exemplo, pode-se citar o “pelotão delta”, grupo de guardas municipais da cidade de Coari-AM que atuavam como verdadeira milícia armada em favor do grupo político do prefeito Adail Pinheiro, no ano de 2007 (AMAZONAS, MPAM, 2019). Denominado de “equipe de elite” da Guarda Municipal de Coari-AM, o Grupo Delta foi responsável, entre outros ilícitos, pelo assassinato de um cidadão, de maneira cruel, após acusação de que a vítima teria praticado homicídio contra outro guarda municipal, conforme informações do Ministério Público do Estado do Amazonas (AMAZONAS, MPAM, 2019).

Também nas capitais, há relatos de condutas arbitrárias por parte de guardas municipais. Em estudo acerca dos indígenas Guarani, Oliveira (2019) relata um caso em que guardas municipais da cidade de Porto Alegre/RS conduziram uma indígena e seus dois filhos menores de idade em flagrante à superintendência regional da Polícia Federal, por estarem com um macaco bugio no Parque Farroupilha. Na ocasião, os guardas municipais acusaram-na de estar vendendo animal silvestre nas dependências do parque, alegação rechaçada pela Guarani. Posteriormente, o Ministério Público Federal pediu o arquivamento do caso “por considerar esse fato como não sendo um ato criminoso” (OLIVEIRA, 2019, p. 10).

O primeiro exemplo se refere a um caso em que houve conduta flagrantemente criminosa por parte dos guardas municipais, integrantes do denominado sistema penal subterrâneo<sup>13</sup>, nos moldes enunciados por Zaffaroni et al. (2006, p. 53). Quanto ao segundo exemplo, refere-se a um caso em que, à primeira vista, não houve dolo dos agentes municipais, mas tão somente erro culposo por não terem total conhecimento

---

<sup>13</sup> Acerca do sistema penal subterrâneo, lecionam Zaffaroni et al. (2006, p. 52-53): “Não é possível, porém, omitir que todas as agências executivas (*em função policial*) exercem um poder punitivo paralelo, independentemente das linhas institucionais programadas e que, conforme o próprio discurso do programa de criminalização primária, seria definido como ilegal ou delituoso. Este conjunto de delitos cometidos por operadores das próprias agências do sistema penal é mais ou menos amplo na razão direta da violência das agências executivas e na razão inversa do controle que sofrem da parte de outras agências. Ele é conhecido pelo nome genérico de sistema penal subterrâneo”.

sobre a legislação penal e sobre os povos tradicionais, demonstrando que, mesmo de boa-fé, tais agentes públicos podem cometer erros, caso não tenham conhecimento de suas atribuições.

O clamor popular não deve ser utilizado como componente direcionador das atividades a serem realizadas pelos guardas municipais, pois, em geral, “o cidadão comum vincula redução de violência a aparato policial, normalmente repressivo” (CERQUEIRA, 2020, p. 10).

O que se vê, entretanto, é que o populismo eleitoreiro não se atém a discursos científicos ou a regras e princípios jurídicos. Assim, mesmo sem lei federal detalhando as atribuições das guardas municipais e ainda que a repartição constitucional de competências acerca da segurança pública conferisse às polícias militares o policiamento ostensivo e preservação da ordem pública, interpretação realizada por juristas como José Afonso da Silva (2006), Alexandre de Moraes (2004) e Diógenes Gasparini (1992), vários prefeitos conferiram às suas guardas municipais atribuições de proteção da população municipal, como se fossem verdadeiras polícias municipais.

Este é o contexto social que permeia a discussão do PL nº 1332/2003 na Câmara dos Deputados e que se seguiu mesmo após a aprovação da Lei nº 13.022/2014.

Bem-intencionadas que sejam, e nem sempre serão, as decisões na área de Segurança Pública devem obedecer aos ditames constitucionais. A atividade de Segurança Pública deve ser pautada em atender às necessidades da comunidade, mas sempre com observância da lei e da Constituição, razão pela qual estas são as fontes sobre as quais se deve buscar as atribuições das guardas municipais, assim como na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, intérprete máximo e guarda da Constituição (art. 102, da CRFB/1988).

## **4 A LEI Nº 13.022/2014 – ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS**

Visando regulamentar o art. 144, §8º, da CRFB/1988 e estabelecer as normas gerais para estes órgãos, foi criado o Estatuto Geral das Guardas Municipais, consubstanciado na Lei nº 13.022/2014. Os debates que os legisladores realizam no momento de apreciação de projeto de lei têm grande importância na interpretação histórica próxima da lei aprovada (FRANÇA, 2015). Antes de se realizar comentários aos dispositivos do estatuto, procede-se a uma rápida exposição acerca da tramitação do PL nº 1332/2003, na Câmara dos Deputados, e as discussões e pareceres sobre o projeto, medida que auxiliará a interpretação de seus dispositivos.

### **4.1 A TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 1332/2003 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

A tramitação de um projeto pode ser acompanhada no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados<sup>14</sup>, através de motor de busca próprio. Por meio desta consulta, pode-se verificar a lentidão no processo de tramitação do Estatuto Geral das Guardas Municipais, seja por inúmeros pareceres na mesma comissão, seja por longos períodos sem movimentação alguma, como se tivesse sido esquecido.

Em 25 de Junho de 2003, o deputado federal Arnaldo Faria de Sá apresentou PL nº 1332/2003, visando estabelecer as atribuições e competências comuns das Guardas Municipais do Brasil, reconhecendo as Guardas como órgãos de segurança pública (BRASIL, 2003).

Na justificativa do projeto, o deputado argumentou que o Estado apresentava alto grau de ineficiência para a garantia da segurança coletiva, que os Estados Membros estavam impotentes para baixar a criminalidade a níveis suportáveis, defendendo então uma atuação preventiva e repressiva das Guardas Municipais para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas, do patrimônio e dos serviços comunais, sob a ótica de que a segurança pública é dever de todos, inclusive dos municípios, não cabendo a exclusiva interpretação literal sobre o dispositivo constitucional que permitiu a criação das guardas municipais (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

---

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 6 set 2021.



Ainda em sua justificativa, o deputado Arnaldo Sá argumentou que a ausência de normas e padrões para a atividade das Guardas Municipais fazia com que sua atuação fosse direcionada conforme os critérios de cada prefeito, apontou ainda dificuldades no tocante ao porte de arma de seus integrantes e conclui que “guardada a autonomia municipal, urge a necessidade de se dar norma a alguns procedimentos que devam ser comuns a todas as Guardas Municipais no país” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003, p. 33861).

Encaminhado à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), o projeto recebeu dois outros projetos substitutivos. O primeiro, apresentado pelo deputado Alberto Fraga, restringia a possibilidade de policiamento ostensivo pelas guardas municipais, salvo em caso de colaboração através de convênio estadual, sob a coordenação da Polícia Militar. O segundo substitutivo, apresentado pelo deputado Cabo Júlio, também considerava a inconstitucionalidade de lhes atribuir funções de polícia ostensiva e trazia uma série de elementos de diferenciação das guardas com o Exército e polícias militares, como cores dos carros da Guarda, níveis hierárquicos, proibindo denominações idênticas às daquelas corporações e possibilitava a atuação da guarda em ações de policiamento ostensivo mediante convênio com os Estados-Membros, em cooperação com a Polícia Militar (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

O deputado Ronaldo Vasconcellos, relator do projeto na CSPCCO, deu parecer favorável ao projeto de lei em 09/06/2004, apresentando substitutivo com pequenas alterações que, em seu entender, aperfeiçoavam o texto original, e opinou pela rejeição dos dois substitutivos anteriormente apresentados. Argumentou que o Brasil passou por inúmeras mudanças socioeconômicas e também na segurança pública desde a promulgação da CRFB/1988, apontou falhas na elaboração do capítulo de segurança pública pelos constituintes, que teriam desenhado uma estrutura assistêmica e teriam desprestigiado o papel dos municípios, por não incluírem as guardas municipais como órgãos de segurança pública, embora sua atividade de proteção do patrimônio público municipal tenha conferido a estas entidades uma competência implícita de policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, o que lhes permitiria uma pronta resposta quando se deparassem com atos ilícitos contra o patrimônio público (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

O deputado Ronaldo Vasconcellos argumentou ainda, em seu parecer, que a Guarda Municipal já observa, em vários municípios, sua competência implícita e

realiza policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, em alguns casos além dos limites de defesa do patrimônio municipal, em virtude da necessidade gerada pela omissão dos órgãos estaduais de segurança pública, tudo isto com o amplo apoio da população local, a quem não interessaria cor de farda, ou limites de competência, o que assegura a legitimação popular para a atuação das guardas municipais. Arremata seu argumento afirmando que é inadequada a discussão acerca da constitucionalidade da atuação das guardas municipais neste aspecto da segurança pública, devendo-se analisar “os seus impactos em termos da elevação da qualidade dos serviços de segurança pública a serem oferecidos aos munícipes” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004, p. 7).

Cumprido destacar ainda que, em seu projeto substitutivo, o deputado Ronaldo Vasconcelos manteve o contido no projeto original no tocante à denominação dos guardas municipais como “servidores policiais civis” e “agentes da autoridade policial”.

Após apresentação do parecer em Setembro/2004, o projeto de lei continuou na Comissão de Combate ao Crime Organizado em virtude da mudança dos integrantes da comissão para as sessões legislativas dos anos de 2005 e 2006, sendo pensados os PLs 2.857/2004, 3.854/2004 e 6.665/2006, que tratavam sobre autorização do porte de arma de fogo para todos os guardas municipais, independente de restrição do número de habitantes do município, o PL 5959/2005, que também tratava sobre regulamentação, atribuição e competências das Guardas Municipais como órgãos do Sistema de Segurança Pública, o PL 6.810/2006, dispondo sobre a obrigatoriedade do fornecimento de coletes à prova de bala, e o PL 7284/2006, que também tratava sobre alterações no Estatuto do Desarmamento.

Novo parecer foi apresentado em 22 de dezembro de 2006 pelo deputado Bosco Costa que, de forma sucinta, opinou pela aprovação do projeto de lei, apresentando um projeto substitutivo com várias modificações, como a substituição da expressão “Guardas Civis” por “Guardas Municipais”, e retirada do termo “servidores policiais”, argumentando que se subentende que, à exceção dos bombeiros, os integrantes de órgãos da segurança pública são policiais.

A proposta do deputado Bosco Costa modificou o termo “adotando medidas educativas e preventivas”, por “medidas preventivas e repressivas”, pois ações educativas estariam inseridas no âmbito de medidas preventivas e porque, na redação anterior, não estava prevista a adoção de medidas repressivas, caso necessário. Previu também a possibilidade do exercício do cargo de comandante e

subcomandante das guardas municipais por militares das Forças Armadas ou das Forças Auxiliares, bem como por policiais civis, militares ou federais e excluiu a previsão de controle externo por meio dos Conselhos Municipais de Segurança.

O projeto apresentava algumas incoerências, como afirmar que as guardas eram de natureza civil, mas hierarquizadas. Tentava ainda deixar explícita a possibilidade de atuação repressiva, além de, como já mencionado, considerar que os guardas municipais eram policiais, já que inseridos em atividade de segurança pública. O substitutivo pretendia, portanto, que as atividades das guardas municipais fossem baseadas tanto na prevenção quanto na repressão, sendo retirado do substitutivo a expressa menção a “missões eminentemente preventivas”.

Em 31 de janeiro de 2007, o PL nº 1332/2003 foi arquivado, conforme artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que estabelece o arquivamento de todas as proposições que ainda se encontrem em tramitação na câmara ao fim da legislatura.

Após requerimento do deputado Arnaldo Faria de Sá, autor do projeto, o PL nº 1332/2003 foi desarquivado, conforme art. 105, parágrafo único do RICD, em 15 de março de 2007. Ficou definido que passaria pela Comissão de Constituição e Justiça e Comissão de Finanças e Tributação, além da CSPCCO.

Foi apensado o PL nº 1017/2007, que visava ampliar o porte de arma às guardas municipais de municípios que tivessem 25.000 habitantes, o PL nº 3969/2008, que visava conceder porte de arma a todas as guardas municipais, independentemente do número de habitantes do município, e o PL nº 4821/2009, visando assegurar o direito à prisão especial para os guardas municipais.

Após anos sem tramitação efetiva, houve pedido de reconstituição do Projeto de Lei pelo deputado Laerte Bessa, em 22 de junho de 2010, deferido pela mesa diretora com base no art. 106, do RICD<sup>15</sup>. Em 31 de janeiro de 2011, o projeto foi novamente arquivado com base no art. 105 do RICD. Novamente a pedido do deputado Arnaldo Faria de Sá, o projeto foi desarquivado em 15 de fevereiro de 2011.

Em 4 de maio de 2012, foi apresentado parecer pelo deputado Fernando Francischini, novo relator do projeto na CSPCCO. Neste parecer, o deputado reconhece a luta entre duas correntes sobre a Guarda Municipal: uma primeira

---

<sup>15</sup> Art. 106. Quando, por extravio ou retenção indevida, não for possível o andamento de qualquer proposição, vencidos os prazos regimentais, a Mesa fará reconstituir o respectivo processo pelos meios ao seu alcance para a tramitação ulterior.

corrente, que defendia que a Guarda Municipal não pode realizar atividade de policiamento, por não ser polícia; uma segunda corrente, que defendia o reconhecimento das guardas municipais como polícia, por já realizarem uma espécie de policiamento preventivo, cuja defesa é encartada na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 534/2002. O deputado afirmou que as guardas municipais já detêm poder de polícia repressiva imediata, por força do art. 301, do Código de Processo Penal<sup>16</sup>, também declara, entretanto, “naturalmente, reconhecemos, essa prerrogativa se dá em caráter subsidiário, como exceção e não como regra, pois a proteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio é atribuição inerente à polícia preventiva” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012a, p. 9).

Ainda em seu parecer, o deputado Fernando Francischini abordou a questão do armamento das guardas municipais, consignando que é preferível o uso de armamentos menos letais, todavia seria uma faculdade do município a decisão de armar ou não a sua Guarda Municipal.

Outra questão interessante é que seu projeto substitutivo apresentava dispositivo que proibia o exercício de atividades tipicamente policiais, ressalvadas as hipóteses de atuação repressiva imediata. Também havia previsão de vedação de atividades político-partidárias, para evitar que as guardas fossem utilizadas como cabos eleitorais de prefeitos, além de outras vedações, para que a guarda não fosse utilizada como milícia dos prefeitos ou proteção pessoal de munícipes por ele indicados, todavia tais vedações não constaram do texto final que seria aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

Em 30 de maio de 2012, foi aprovado o parecer do deputado Fernando Francischini pela CSPCCO, com publicação no Diário da Câmara dos Deputados de 12 de junho de 2012. O projeto foi então encaminhado para a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), que não analisou o mérito da proposta, mas tão somente sua adequação financeira e tributária.

Em 11 de julho 2013, foi aprovado requerimento de urgência na tramitação, assim a proposta pode ir direto a plenário, mesmo sem análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

No dia 23 de abril de 2014, o PL 1332/2013 foi incluído na ordem do dia. As discussões ocorreram em turno único, sendo acatadas algumas emendas e alterações

---

<sup>16</sup> Art. 301, do Código de Processo Penal. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.

sobre o substitutivo apresentado pela CSPCCO. O projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados e a matéria foi remetida ao Senado Federal.

Impende destacar que o plenário rejeitou emenda que propunha a inclusão de um §1º, no art. 4º do Estatuto Geral das Guardas Municipais, cujo teor era: “A proteção da população do Município pela Guarda Municipal será feita nos termos desta Lei”. Optou-se também por deixar de fora do projeto aprovado menções à proteção comunitária.

No Senado Federal, o projeto de lei recebeu o número 39/2014 e foi rapidamente aprovado, em 16 de julho de 2014. Após sanção pela presidente Dilma Rousseff, o antigo PL nº 1332/2003 converteu-se na Lei nº 13.022 de 8 de agosto de 2014, o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

## 4.2 COMENTÁRIOS AO ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Após mais de 10 anos tramitando no Congresso Nacional, foi sancionada a Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, visando regulamentar o art. 144, §8º, da Constituição e estabelecer as normas gerais para as Guardas Municipais.

Prossegue-se ao comentário de seus artigos, utilizando o parecer do deputado Fernando Francischini pela CSPCCO, além dos substitutivos rejeitados. Como subsídio interpretativo, inclui-se paralelamente manifestações e aportes teóricos elaborados por alguns autores e pesquisadores que abordam a temática.

### 4.2.1 Da Criação e Organização das Guardas Municipais

Conforme art. 144, §8º, da Constituição Federal, as guardas municipais são órgãos facultativos, portanto cabe ao próprio município decidir se irá criá-la, ocasião em que deverá ser aprovada lei municipal que disponha sobre a sua criação (art. 6º, da Lei nº 13.022/2014).

As guardas municipais são formadas por servidores públicos integrantes de carreira única, planos de cargos e salários, com progressão funcional da carreira em todos os níveis e código de conduta próprio (arts. 9º, 14º, 15º, §3º, da Lei nº 13.022/2014).

A lei traz em seu artigo 10º os requisitos para a investidura em cargo na Guarda Municipal: nacionalidade brasileira; gozo dos direitos políticos; quitação com as obrigações militares e eleitorais; nível médio completo de escolaridade; idade mínima

de 18 (dezoito anos); aptidão física, mental e psicológica; e idoneidade moral, comprovada por investigação social e certidões expedidas perante o Poder Judiciário estadual, federal e distrital. Além desses requisitos, o Estatuto Geral das Guardas Municipais possibilita que, para ingresso no cargo, outros sejam estabelecidos em lei municipal.

Para os cargos em comissão das guardas municipais, inclusive o de comandante, somente poderão ser nomeados membros efetivos da própria guarda, sendo permitido, nos primeiros quatro anos de funcionamento, a direção por profissional estranho aos seus quadros (art. 15, *caput*, e §1º, da Lei nº 13.022/2014).

Quanto ao efetivo, a lei estabeleceu quantitativos máximos de guardas, conforme o número de habitantes municipais, visando impor limites ao poder que estaria subordinado ao prefeito, por meio das guardas municipais.

Durante a apresentação de seu projeto substitutivo na CSPCCO, o deputado Fernando Francischini atribuía como quantitativo máximo de guardas para cada município o percentual único de 0,5 % de sua população, argumentando que (Brasil, Câmara dos Deputados, 2012, p. 17):

A Organização das Nações Unidas (ONU) recomenda que a proporção ideal, aplicada a órgãos policiais, seja de um policial para cada 250 habitantes, isto é, 0,25% de policiais. Cabe, portanto, à própria norma suplementar dos Estados e à do município, se for o caso, definir tal parâmetro regional ou local. Acreditamos que ao se estabelecer um índice de 0,5% para que municípios de menor porte não se prejudiquem em detrimento dos mais populosos no estatuto geral, tal índice previne-se eventuais abusos, sem consistir em restrição limitadora da autonomia municipal, considerada a generosa relação máxima proposta (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p. 17).

Conquanto o projeto substitutivo aprovado pela CSPCCO tenha demonstrado preocupação com abusos a partir de um quantitativo alto de guardas, o plenário da câmara entendeu que o limite máximo de guardas para um município deveria considerar percentual da população ainda menor, com o nítido intuito de limitar abusos por parte de prefeitos, já que a Guarda Municipal fica sob a sua subordinação. Os quantitativos estão descritos no art. 7º, I, II e III, da Lei nº 13.022/2014, que podem ser visualizados no Quadro 1:

Quadro 1 – Efetivo Mínimo e Máximo das Guardas Municipais

<b>População (Habitantes)</b>	<b>Percentual Máximo do Efetivo</b>	<b>Quantidade Mínima Assegurada em Lei</b>
Até 50.000	0,4 % da população	-
Até 500.000	0,3 % da população	200 guardas
Acima de 500.000	0,2 % da população	1.500 guardas

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

O legislador demonstrou preocupação em assegurar que municípios da faixa subsequente tenham, no mínimo, o mesmo quantitativo estabelecido para os municípios da faixa anterior.

Caso esta observação não constasse da lei, haveria situações contraditórias, como, por exemplo, um município cuja população fosse de 45.000 habitantes poderia ter até 180 guardas, enquanto um município que tivesse 55.000 habitantes poderia ter até 165 guardas. Como a lei assegurou quantitativo não-inferior ao da faixa anterior, o município com até 55.000 habitantes poderá ter até 200 guardas, embora este quantitativo seja superior ao percentual de 0,3% da população, estipulado como regra para a sua faixa.

O Estatuto Geral das Guardas Municipais, buscando uma padronização na identificação das guardas em todo o território nacional, estabeleceu que os uniformes e equipamentos devem ser padronizados e preferencialmente na cor azul-marinho (art. 21, da Lei nº 13.022/2014).

Para as guardas que já existiam anteriormente à publicação da Lei nº 13.022/2014, ficou estabelecido o prazo de 2 (dois) anos para adaptação às suas disposições.

#### **4.2.2 Instituições de Caráter Civil x Instituições Militares**

Em seu art. 2º, a Lei 13.022/2014 estabelece: “Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas, conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal”.

O Estatuto Geral das Guardas Municipais começa suas disposições demonstrando a preocupação dos legisladores com a identidade própria das guardas civis, ressaltando que são instituições de caráter civil, portanto diversas do Exército e das polícias militares. Tal preocupação é constante no texto da lei, que a todo momento faz questão de ressaltar, por vezes de forma repetitiva, a obrigatoriedade de diferenciação entre as guardas municipais e as instituições militares.

As guardas municipais não podem ser militarizadas, sendo vedado que órgão de formação e aperfeiçoamento de guardas, mantido através de convênio com os Estados, seja o mesmo destinado à formação, ao treinamento ou ao aperfeiçoamento de forças militares (art. 12, §§ 2º e 3º, da Lei nº 13.022/2014), além disso, as guardas não podem ficar sujeitas a regulamentos disciplinares de natureza militar (art. 14, parágrafo único, da Lei nº 13.022/2014) e sua estrutura hierárquica não pode utilizar denominação idêntica à das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações<sup>17</sup> (art. 19, da Lei 13.022/2014).

Conforme artigo 11, do estatuto, os guardas municipais devem passar por capacitação específica, cuja matriz curricular deve ser compatível com suas atividades e diversa da matriz curricular das polícias militares. Esta diferenciação é assaz importante, pois embora tenham sido extintas durante o regime militar e retomadas somente com o fim do regime, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, inegável que a atuação militar e hierarquizada, com postura combativa das forças de segurança contra o cidadão, exerceu e exerce influência sobre as Guardas Civis Municipais:

Embora hoje não seja uma instituição militar, a GCM não deixa de refletir séculos de desenvolvimento de forças repressivas no Brasil em que os valores militaristas prevaleceram. Tal influência se nota na estruturação hierárquica de seus quadros. [...] O modus operandi convencional é o “cumpra-se”: ordens devem ser executadas pronta e acriticamente. (MARTINS, 2018, p. 19).

Souza Neto (2017) leciona que há duas correntes de segurança pública no país a partir da redemocratização: a primeira orientada na ideia de combate, em que o poder militar é utilizado para ocupar os territórios hostis, em geral favelas e áreas periféricas, e derrotar o inimigo, representado na figura do criminoso. Nesta política

---

<sup>17</sup> O Decreto-lei 667/1969 estabelece a hierarquia nas Polícias Militares, cujas patentes são de soldado, cabo, 3º sargento, 2º sargento, 1º sargento, subtenente, alunos da Escola de Formação de Oficiais da Polícia, Aspirante-a-Oficial, 2º Tenente, 1º Tenente, Capitão, Major, Tenente-Coronel e Coronel.



de segurança, o combate ao crime é uma guerra e, portanto, justifica-se medidas mais agressivas e excepcionais; a segunda concepção se baseia na ideia de segurança como prestação de um serviço público, não havendo inimigo a combater, mas cidadão a servir. A atividade policial deve buscar ampliar a coesão social, alterando a postura combativa pela ideia de prevenção, através de integração com políticas sociais, medidas administrativas de redução de risco e enfoque na investigação criminal. O autor afirma ainda que apenas concepções de segurança pública baseadas no respeito aos direitos fundamentais e à dignidade da pessoa humana, com bases democráticas, são compatíveis com a Constituição.

Historicamente, a atividade policial brasileira foi orientada para o controle dos grupos indesejados e repressão social e política. Com o período ditatorial, a atividade policial se direcionou para o controle dos ativistas políticos contrários ao regime, além dos crimes comuns costumeiramente enfrentados, como furto e roubo. Com o fim da ditadura, o que se viu foi uma polícia orientada para a repressão, com novas técnicas de tortura e intimidação aprendidas ao longo do regime ditatorial e sem capacidade para gerir a segurança pública através de bases democráticas (WEICHERT, 2017).

Os resquícios de vários anos de estrutura militar e hierarquizada nas forças de segurança pública não desaparecem instantaneamente com a promulgação de uma Constituição<sup>18</sup>. A questão da identidade é um ponto sensível na história recente das guardas municipais e de seus servidores, por isso os legisladores acertaram em diferenciar expressamente a Guarda Municipal das corporações militares, ficando-as como instituições de caráter civil.

É de extrema importância que as guardas municipais construam suas identidades próprias, sem se espelhar em corporações militares, mais especificamente nas polícias militares<sup>19</sup>. A ausência da hierarquia e disciplina rígidas, características das instituições militares, amplia a possibilidade de diálogo entre guardas e seus superiores, possibilitando que novas perspectivas de atuação e sugestões de melhoria nas atividades cotidianas sejam propostas, resultando em maior democratização na guarda, participação na tomada de decisões, definição de

---

<sup>18</sup> Abordando o equívoco no pensamento de que leis penais mais duras, por si só, resultariam em diminuição dos crimes, afirmam Gomes e Gazoto (2020, p. 21): “o legislador (e a sociedade) acredita que editando uma lei penal no diário oficial seja suficiente para alterar a realidade. É um ilusionado (muitas vezes) e, ao mesmo tempo, um ilusionista”.

<sup>19</sup> Martins (2018, p. 62) destaca que as guardas municipais realizam mimetização institucional, incorporando “referentes simbólicos e culturais de outras forças policiais”.

rotinas e procedimentos a serem implementados e fomentando sentimentos de respeito e importância para os servidores.

O militarismo incorporado às instituições repressivas no Brasil resultou no tratamento dos cidadãos como inimigo a ser combatido. Historicamente, os órgãos policiais, mesmo os que foram denominados de guarda civil ao longo do império, foram orientados a combater os dissidentes do regime, baseados em repressão ostensiva e distanciamento da população (MARTINS, 2018).

Uma das características que acompanhou as forças repressivas do Brasil foi o necessário adestramento das tropas. Como os policiais e guardas eram oriundos de camadas mais pobres da população, foi necessário isolá-los e ensiná-los um rígido código de conduta, minimizando os efeitos de influências contestatórias e separando-os da população que teriam que combater. Martins (2018, p. 119) afirma que isto caracterizava a “própria polícia sendo policiada pelo Estado”, sendo até hoje observado relaxamento na fiscalização do trabalho ostensivo externo e rígidos regulamentos disciplinares em relação a faltas internas, como desobediência a superiores hierárquicos. Destarte a forte militarização produz profissionais sem espaço para debater criticamente rotinas de trabalho ou opinar por melhorias.

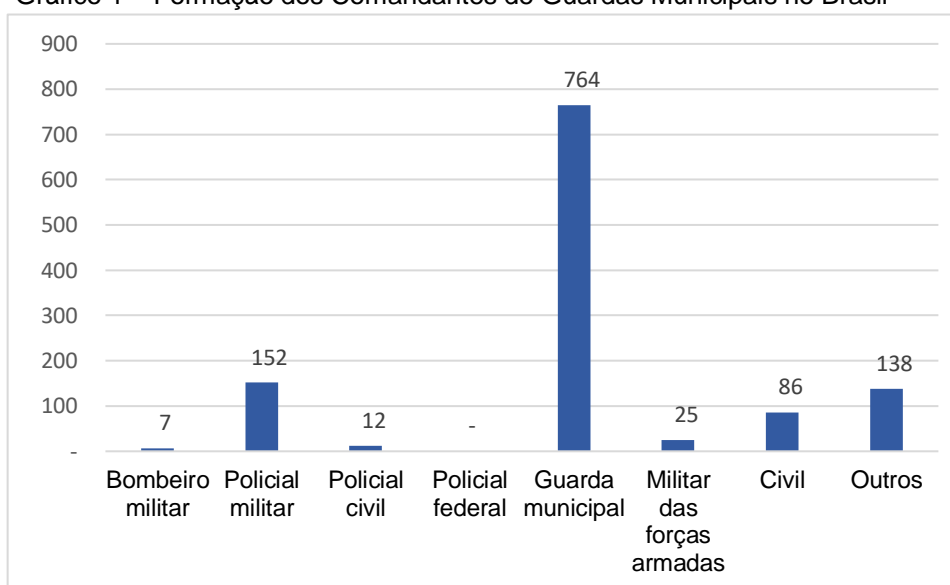
A Guarda Municipal, por outro lado, deve buscar ampliar espaços de debates entre seus servidores e fomentar o pensamento crítico e participativo, afastando ideias que acompanham a cultura policial militarista, como a desconfiança de todos e a postura combativa.

Daí a importância de uma autoimagem das guardas municipais afastada da identidade militar, para que se fixe e estabeleça, permanentemente, bases democráticas em sua atuação, com proximidade da população em um relacionamento baseado em confiança mútua e ações pautadas no paradigma da prevenção e não mais no paradigma repressivo de confronto, “o diálogo e a persuasão são os seus [dos Guardas Municipais] principais recursos tanto no gerenciamento de conflitos quanto na educação do cidadão para o respeito à lei no espaço público” (SENASP, 2005, p. 10).

Martins (2018) aponta que o comando das guardas por policiais militares é um dos fatores que dificultam a criação de uma imagem própria para a Guarda Municipal e a reprodução de conceitos do modelo militarista. Em igual sentido, Kopittke (2016) e Cerqueira (2020) afirmam que várias guardas têm sido comandadas por oficiais das polícias militares e/ou reproduzem o modelo militar de organização e o *ethos* militar.

Embora o art. 15, da Lei nº 13.022/2014 estabeleça que os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos pelos próprios guardas municipais, a percepção inicial, a partir dos trabalhos de Martins (2018) e Kopittke (2016) seria de que a maioria dos cargos de comando das guardas municipais seriam providos por policiais militares. Todavia, assim como apontado por Cerqueira (2020), os dados extraídos do MUNIC/2020 demonstram que os próprios guardas municipais vêm ganhando espaço como comandantes destas instituições. A maioria das guardas está sendo comandada por integrantes da própria guarda, conforme explicita o Gráfico 1:

Gráfico 1 – Formação dos Comandantes de Guardas Municipais no Brasil

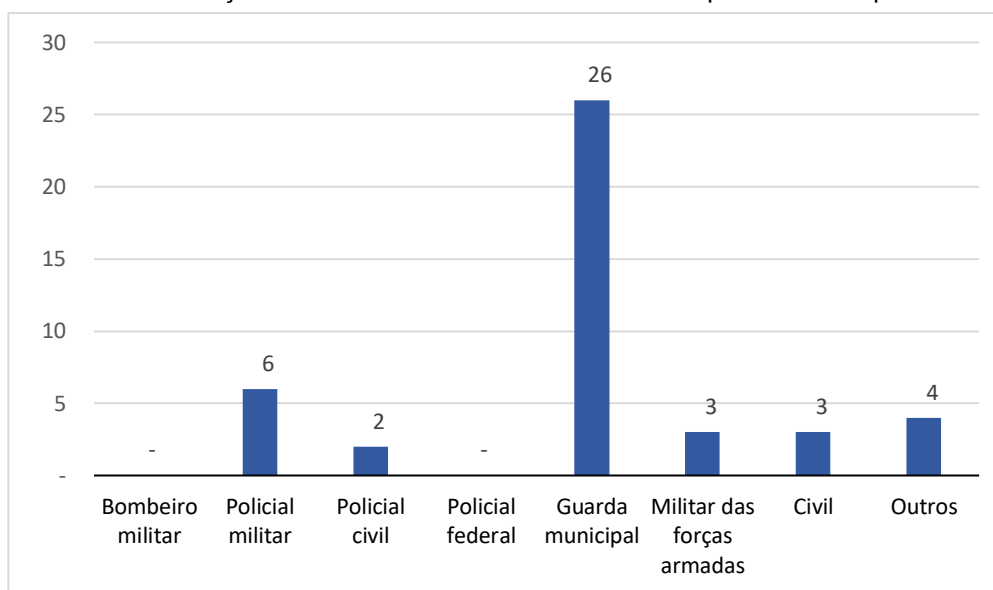


Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos do MUNIC/2020, 2022.

Ao analisar os dados acerca dos municípios com Guarda Municipal em todo o país, verifica-se que 152 de seus comandantes são policiais militares (12,84%) e 764 comandantes são oriundos da própria guarda (64,53%).

No estado do Amazonas, apenas seis guardas municipais têm como comandante um profissional oriundo da Polícia Militar, a saber os municípios de Careiro da Várzea, Fonte Boa, Nova Olinda do Norte, Novo Airão, Santa Isabel do Rio Negro e Tabatinga, o que corresponde a 13,63% dos municípios com Guarda Municipal no estado. Neste estado, o padrão de formação é similar, conforme se observa a partir do Gráfico 2:

Gráfico 2 – Formação dos Comandantes da Guarda Municipal em municípios do AM



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos do MUNIC/2020, 2022.

No entanto, deve-se estar atento às situações em que, embora o comandante da Guarda Municipal seja integrante efetivo do quadro de carreira do órgão, há subordinação à Secretaria Municipal comandada por policial militar, como ocorre em Manaus-AM. A Guarda Municipal da capital do Amazonas, embora tenha comandante da própria guarda, é subordinada à Casa Militar<sup>20</sup> e seu secretário é integrante da Polícia Militar, o que acaba reforçando a tendência de proximidade entre as guardas e a cultura policial militar.

A população deve se sentir segura e saber que pode confiar e contar com a Guarda Municipal para um papel muito além de órgão repressor, cuja imagem seja cópia das polícias militares, mas de importante auxiliar na mediação de conflitos e resolução de problemas que surgem na vida em comunidade, enxergando nos guardas municipais, agentes de cidadania.

Neste sentido, o curso de formação profissional dos guardas municipais, com matriz curricular própria, é importantíssimo para a construção de uma nova identidade dos guardas municipais, pois corresponde a uma etapa de socialização secundária em que os valores e representações sociais que definem a instituição serão repassados aos ingressantes na guarda, possibilitando que percebam a diferenciação

<sup>20</sup> Apesar de a Casa Militar também ser responsável pela manutenção e administração da Junta do Serviço Militar, é no mínimo curioso que a Defesa Civil e a Guarda Civil Municipal estejam inseridas nesta Secretaria, o que reforça a tentativa de isomorfismo da guarda como instituição militar. Melhor seria desvincular a Guarda Civil de quaisquer correspondências com símbolos e nomenclaturas que remetam ao militarismo, tal como positivado inúmeras vezes no Estatuto Geral das Guardas Municipais.

que se espera na atuação das guardas em relação ao paradigma militarista (MARTINS, 2018). Sobre essa vocação mediadora das guardas municipais, em contrariedade à resposta reativa de confronto militarista, dispõe a Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais (SENASP, 2015, p. 19):

O espaço público é palco de disputas e conflitos em torno de sua utilização, quando, em geral, está em jogo o respeito à lei. Ele é também palco de enfrentamentos das mais diferentes naturezas, tanto entre pessoas como entre indivíduos e grupos, a maior parte das vezes fruto de comportamentos discriminatórios e/ou do desconhecimento dos direitos de cada um. E, finalmente, ele é palco de manifestações dos mais variados tipos, ligadas em geral a lutas de caráter social ou político. É pelo tipo de tratamento dado a estas situações, a mediação, que a Guarda Municipal vai se diferenciar das missões próprias da Polícia Militar e afirmar a sua identidade.

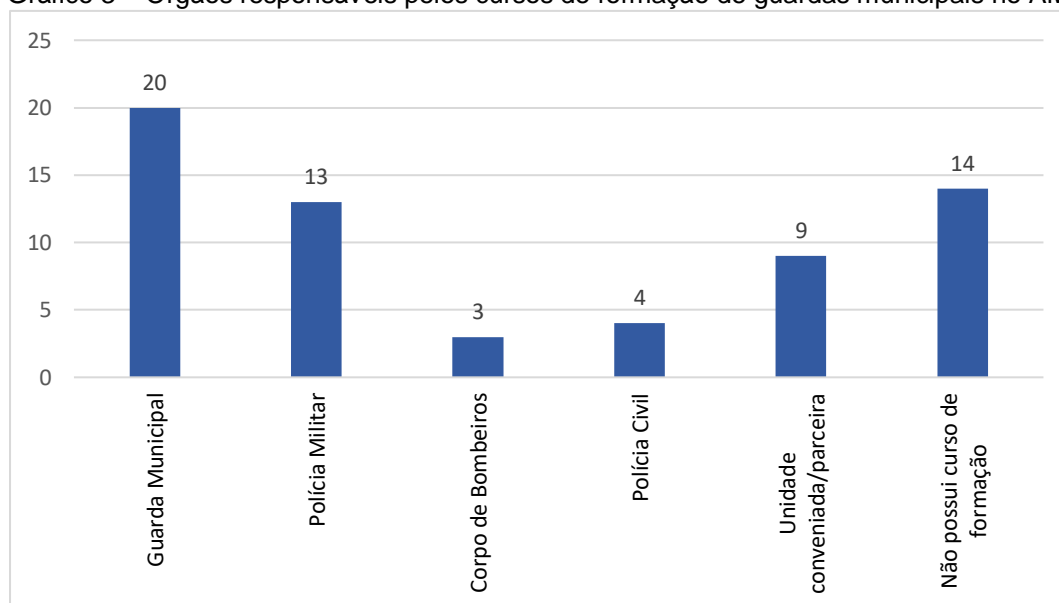
O curso de formação das guardas municipais deve focar na vocação mediadora das guardas, apartada do paradigma militarista de confronto. Por este motivo, a Lei nº 13.022/2014 possibilitou que os Estados realizassem convênio com os municípios para manter órgão de formação e aperfeiçoamento centralizado para as guardas, ressaltando que este órgão não poderia ser o mesmo utilizado para formação, treinamento ou aperfeiçoamento de forças militares (art. 12, §§ 2º e 3º). Ainda é necessário evoluir no tocante à formação diferenciada para as guardas municipais, pois muitas ainda são treinadas por corporações militares, o que acaba fazendo com que seus membros absorvam os ideais militares.

A título de exemplo, cita-se a Guarda Municipal de Belo Horizonte-MG, que recebeu treinamento do Exército Brasileiro para atuação em controle de distúrbios e policiamento em eventos de grande porte, denominado curso de Garantia da Lei e da Ordem (BELO HORIZONTE, 2017) e guardas municipais de Manaus-AM que participam de curso de estágio boina preta, realizado pela Força Tática da Polícia Militar (AMAZONAS, 2021). Também, no Amazonas, foi aprovada a Lei Estadual nº 5.472, de 14 de maio de 2021, autorizando a Polícia Militar a celebrar convênios para capacitação, formação e treinamento das guardas municipais.

No Gráfico 3, elaborado a partir dos dados extraídos do MUNIC/2020, portanto anteriores à edição da Lei Estadual nº 5.472/2021, pode-se verificar os órgãos que realizavam o curso de formação dos profissionais da guarda nos municípios do Amazonas, ressaltando que os dados não são excludentes entre si, isto é, há casos em que o curso de formação profissional é realizado por mais de um órgão.

Neste referido gráfico, verifica-se que sequer há curso de formação profissional para os guardas municipais de 14 municípios<sup>21</sup>. Em outros 13 municípios, o curso de formação profissional tem a participação da Polícia Militar. Ainda conforme os dados do MUNIC/2020, nos municípios de Canutama e São Paulo de Olivença, o curso de formação profissional é realizado tão somente pela Polícia Militar e pela Polícia Civil e, nos municípios de Humaitá, Nova Olinda do Norte e Tapauá, o curso de formação profissional é realizado exclusivamente pela Polícia Militar.

Gráfico 3 – Órgãos responsáveis pelos cursos de formação de guardas municipais no AM



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados extraídos do MUNIC/2020, 2022.

A Lei nº 13.022/2014 proibiu que o órgão de formação, treinamento ou aperfeiçoamento das guardas municipais fosse o mesmo órgão responsável pela formação das forças militares, portanto também é possível interpretar que a realização de cursos diretamente pela Polícia Militar às guardas municipais contraria as disposições gerais estabelecidas pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais e deveria ser combatida pelo Ministério Público (MP), fiscal da lei, responsável pela defesa da ordem jurídica (art. 127 da CRFB/1988) e, mais especificamente, pelo controle externo da atividade policial (art. 129, VII, da CRFB/1988).

Para uma correta formação profissional, seria preciso definir, primeiramente, qual Guarda Municipal se quer, se fundada em paradigmas militaristas de confronto ou em vocação preventiva e mediadora. A Lei nº 13.022/2014 já fez essa etapa, ao

<sup>21</sup> Os municípios do estado do Amazonas em que não há curso de formação profissional para seus guardas municipais são: Alvarães, Careiro da Várzea, Codajás, Eirunepé, Guajará, Ipixuna, Iranduba, Itacoatiara, Japurá, Manacapuru, Manaquiri, Novo Airão, Novo Aripuanã e Santa Isabel do Rio Negro.

definir que as guardas municipais são instituições de caráter civil e estabelecer diferenciações, além de instituir diversas vedações, no tocante ao isomorfismo entre as guardas e as corporações militares. A partir desta definição acerca do modelo de Guarda Municipal desejada, já estabelecida em lei, deve-se modificar os cursos de formação e ensinar aos novos guardas e aos antigos o modelo de atuação desejada.

A mesma conclusão é realizada por Martins (2018). A autora afirma que é preciso romper com o modelo tradicional de formação militar reativa e combativa e conclama a uma maior ênfase sobre a atuação em Direitos Humanos, para afastar a ideia de vários guardas municipais de que os direitos humanos atrapalham suas atividades.

Embora a Lei nº 13.022/2014 traga as diretrizes gerais, deve-se ter uma atuação do Ministério Público para que as guardas não enveredem pelo caminho do militarismo, assimilando seus símbolos, como uniformes e viaturas, e para que as disposições do Estatuto Geral acerca da formação e aperfeiçoamento sejam seguidas, afinal se tem mantido o paradigma militarista e sequer há dissimulação no treinamento que vem sendo realizado às guardas municipais pelas polícias militares e pelo Exército, em contrariedade à legislação.

O Ministério Público, tanto como fiscal da lei de forma mais genérica, como responsável pelo controle externo da atividade policial, é o órgão constitucional apto a fiscalizar o isomorfismo institucional das guardas municipais com a Polícia Militar, podendo atuar extrajudicialmente e judicialmente para repelir a reprodução ilegal de referentes simbólicos e procedimentos de atuação mimetizadas das corporações militares pelas guardas municipais, inclusive quando houver ilegalidade quanto ao órgão que realiza o curso de formação profissional dos guardas.

Nessa busca pela construção de uma identidade própria das guardas municipais, com enfoque preventivo, é essencial a participação ativa do Ministério Público, fiscal da lei, pois haverá casos em que o gestor não pretenderá seguir os ditames do estatuto e realizará tentativas para que atuem como uma tropa municipal combativa, proporcionando inclusive treinamento militar para as guardas. Repise-se, como a formação, treinamento e aperfeiçoamento das guardas municipais não pode ser realizada pelo mesmo órgão responsável pela formação das instituições militares, também há vedação para o treinamento militar combativo a elas.

Sobre essa parametrização das guardas municipais como instituições civis, com enfoque preventivo, Kopittke (2016) defende que as guardas municipais não

podem ter, por exemplo, unidades de choque, ou grupamentos especiais de ação, cuja alcunha é “caveira”. Relembre-se que em Coari, o chamado pelotão delta, denominado de esquadrão de elite da Guarda Municipal, atuou como milícia armada e realizou o assassinato de um homem, com requintes de crueldade (AMAZONAS. MPAM, 2019).

A segurança pública, como dever de todos, deve ter envolvimento conjunto de vários órgãos. O Ministério Público deve ter participação decisiva para que se atinja os ideais de segurança cidadã, pautada nos direitos humanos fundamentais. Um Ministério Público atuante e envolvido com a segurança pública é essencial para evitar e combater desvirtuamentos das instituições e abusos de poder na atuação rotineira dos agentes policiais e, claro, dos guardas municipais, que devem pautar sua atuação no enfoque preventivo, com respeito aos direitos humanos fundamentais e no compromisso com a evolução social da comunidade, princípios de atuação das guardas.

Impende mencionar ainda acerca da nova identidade a ser assumida pelas guardas municipais e seus paradigmas de atuação que, propositadamente, omitiu-se o termo policiamento comunitário, isto porque ao longo das discussões legislativas do PL nº 1332/2003, o legislador ordinário preferiu excluir qualquer menção a proteção comunitária, tanto no caput do art. 2º, quanto no art. 3º, III, da Lei aprovada, muito embora a atividade das guardas seja orientada na proximidade com o cidadão, seja na mediação de conflitos, no patrulhamento preventivo ou na promoção dos direitos da cidadania<sup>22</sup>.

Também foi rejeitada a denominação de polícia municipal, ou servidores policiais e agentes de autoridade policial, que constavam do Projeto de Lei originalmente apresentado, muito embora o parágrafo único do artigo 22, da Lei nº 13.022/2014 tenha assegurado o reconhecimento de outras denominações como Guarda Civil, Guarda Civil Municipal, Guarda Metropolitana e Guarda Civil Metropolitana, demonstrando a resistência do legislador em considerá-las órgãos policiais, ou pelo menos em deixar expresso no estatuto o termo polícia, autoridades

---

<sup>22</sup> Molina (2003) utiliza os termos “programas de orientação comunitária” e “prevenção comunitária”, dissociando os programas de cariz comunitário como matizes exclusivas da atividade policial.



policiais ou policiamento, muito em virtude de pressões de entidades associativas de policiais militares<sup>23</sup>.

Em seu parecer proferido na CSPCCO, o deputado Fernando Francischini, que elaborou o texto substitutivo base aprovado na Câmara dos Deputados, consignou: “excluímos as referências a “polícia municipal” e “segurança pública”, deixando para momento posterior a eventual alteração constitucional as incursões nesse sentido” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p. 13).

Portanto, pelo menos sob os olhos do Estatuto Geral das Guardas Municipais, com base em interpretação histórica amparada nas discussões durante sua tramitação na Câmara dos Deputados, os guardas municipais não podem ser considerados agentes policiais.

Não obstante, o Livro Azul das Guardas Municipais, conjunto de orientações para a criação e estruturação das guardas civis municipais e atuação dos guardas, elaborado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), faz diversas menções à realização de policiamento comunitário pelas guardas, afirmando ainda que “as Guardas devem planejar e executar o policiamento de proximidade, em conformidade com a Diretriz Nacional de Polícia Comunitária da SENASP” (SENASP, 2019, p. 14). Há ainda várias menções ao policiamento como uma das atividades da guarda, inclusive indicando ações como o policiamento ostensivo.

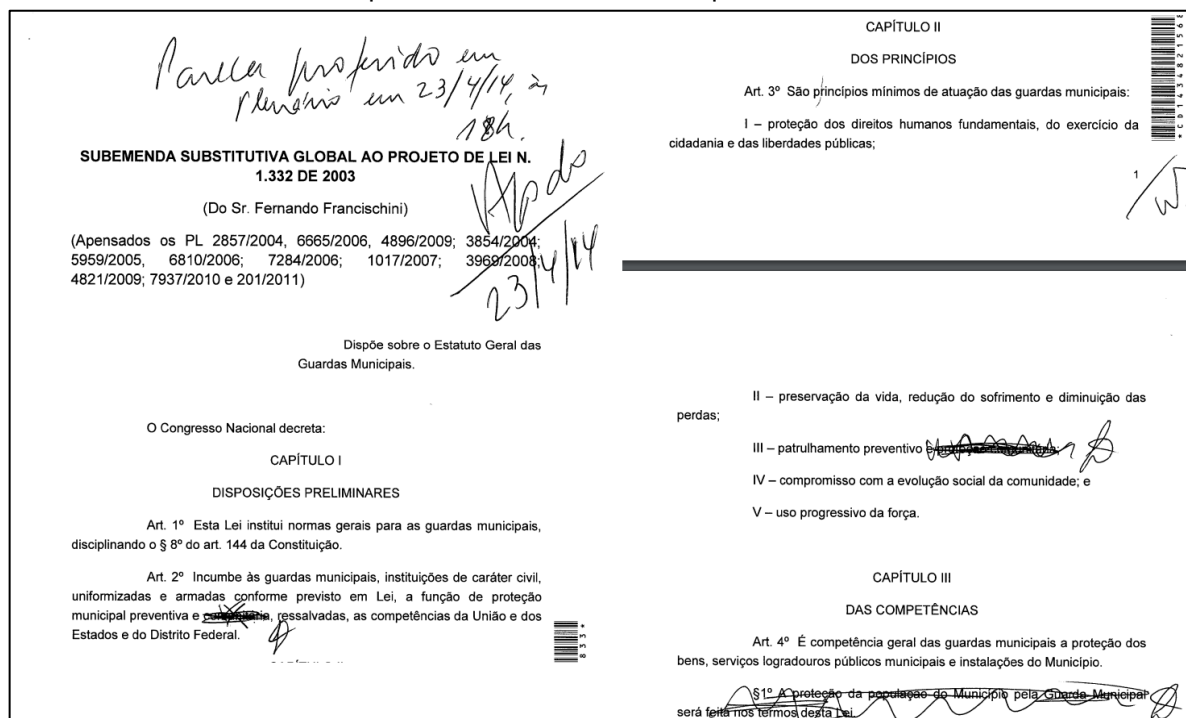
Para a SENASP, há certeza acerca da possibilidade de atuação das guardas municipais como polícias comunitárias. Também não há dúvidas acerca do policiamento ostensivo. Ambas as atividades são incentivadas e recomendadas no Livro Azul.

A secretaria desconsidera que a Lei nº 13.022/2014 evitou a utilização do termo “policiamento”. Ignora ainda que o legislador ordinário entendeu por bem retirar qualquer menção expressa a policiamento e proteção comunitária, durante a votação do PL nº 1332/2003 no plenário da Câmara de Deputados, conforme Subemenda Substitutiva Global aprovada.

---

<sup>23</sup> Neste sentido, a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais (FENEME) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5156, contestando a constitucionalidade da Lei nº 13.022/2014, alegando, entre outras coisas, que as guardas municipais não podem atuar como polícias. A ação não foi conhecida, em razão da ilegitimidade ativa da FENEME para propor ADI, conforme voto do ministro Gilmar Mendes.

Figura 1 – Rascunho da Subemenda Substitutiva Global ao PL nº 1332/2003, aprovada no plenário da Câmara dos Deputados, ressalvado o destaque.



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de documento de autoria da Câmara dos Deputados<sup>24</sup>, 2022.

Portanto embora a SENASP aborde o tema do policiamento ostensivo e do policiamento comunitário pelas guardas municipais com naturalidade, como se fosse pacífica a possibilidade de os municípios atribuírem tais atividades a elas, pode haver conflito com a *mens legislatoris*<sup>25</sup>, já que a Lei nº 13.022/2014 não adotou estes termos.

A constitucionalidade/inconstitucionalidade da atuação das guardas municipais em policiamento ostensivo foi objeto de divergências na Câmara dos Deputados, durante a discussão do PL 1332/2003 na CSPCCO. O deputado Alberto Fraga pretendia restringir o policiamento ostensivo das guardas municipais apenas aos casos em que houvesse convênio com a Polícia Militar. O deputado Cabo Júlio considerava inconstitucional atribuir às guardas municipais a função de policiamento ostensivo. Por outro lado, o deputado Ronaldo Vasconcellos considerava que havia uma competência implícita para o policiamento ostensivo e manutenção da ordem

<sup>24</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node051n592n31uf1gvk5twc0fmuw31909421.node0?codteor=1248546&filename=Tramitacao-PL+1332/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node051n592n31uf1gvk5twc0fmuw31909421.node0?codteor=1248546&filename=Tramitacao-PL+1332/2003). Acesso em: 1 abr 2021.

<sup>25</sup> França (2015) afirma que é incorreto o termo “mens legis” e adota “mens legislatoris”. Nas palavras do autor, “a execução da lei, pois, deve estar de acordo com a intenção dos seus fautores, intenção essa cuja descoberta é o principal dos trabalhos do intérprete” (FRANÇA, 2015, p. 28).

pública pelas guardas municipais, decorrentes das próprias atribuições previstas constitucionalmente.

No voto do relator Fernando Francischini, cujo substitutivo serviu de base ao texto final aprovado na Câmara dos Deputados, o deputado reconhece vocação das guardas para atuação em policiamento de proximidade, acompanhamento da execução das penas alternativas, identificação e encaminhamento de pessoas em situação de risco, dentre outras, mas reconhece que “algumas dessas competências necessitam de previsão constitucional, sob pena de haver concorrência com a força policial preventiva constitucionalmente definida, a polícia militar” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p. 12).

Portanto, o legislador teve a possibilidade de reconhecer a atuação das guardas municipais como polícia municipal, encarregada de realizar o policiamento ostensivo e comunitário, todavia preferiu excluir a menção a estas atividades do texto substitutivo aprovado, preferindo que tais alterações fossem realizadas por meio de futura emenda à Constituição Federal.

Ocorre que, até a presente data, não foi aprovada a PEC nº 534/2002, cuja proposta é alterar o art. 144, §8º, da Constituição Federal prevendo explicitamente atribuição das guardas municipais para colaborar na execução de policiamento ostensivo com o Estado-membro.

A intenção do legislador, conforme parecer prevaemente na Câmara dos Deputados, de lavra do deputado Fernando Francischini, foi reservar à emenda constitucional eventual reconhecimento expresso da atribuição das guardas municipais para o policiamento ostensivo, como polícia municipal. Pode-se cogitar duas interpretações a partir da ausência dos termos policiamento ostensivo e polícia municipal ou agentes policiais no texto final aprovado da Lei nº 13.022/2014:

A primeira, que o legislador reconheceu que somente poderia atribuir tais atividades às guardas municipais e reconhecê-la como polícia municipal por meio de emenda constitucional, o que acarretaria a impossibilidade de atuação das guardas municipais no patrulhamento ostensivo para a manutenção da ordem pública até ulterior alteração constitucional.

A segunda, que o legislador evitou fazer menção expressa ao policiamento ostensivo, mas reconheceu que tal atribuição é cabível às guardas, preferindo referir-se ao caráter ostensivo da guarda com o termo “uniformizadas”, com o fito de que as guardas municipais que já atuam, ou que passassem a atuar, em policiamento

ostensivo para a preservação da ordem pública, como se fossem verdadeiras polícias municipais, pudessem continuar com esta atuação, diminuindo a probabilidade de futura declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 13.022/2014 pelo STF. Isto porque, caso a Lei nº 13.022/2014 expressamente atribuísse às guardas municipais a competência de realizar policiamento ostensivo, tornar-se-ia mais suscetível ao controle de constitucionalidade abstrato no Supremo Tribunal Federal. Assim, seria mais provável que o STF apenas se deparasse com a questão em eventual julgamento de controle concreto de constitucionalidade.

A segunda interpretação corresponderia à verdadeira tentativa do Poder Legislativo de evitar a análise da inconstitucionalidade da atuação das guardas municipais em atividade de policiamento ostensivo para a preservação da ordem pública, evitando o controle abstrato sobre o tema, ao passo que tenta consolidar esta atribuição das guardas, como costume<sup>26</sup>.

Deve-se afastar esta segunda possibilidade, que corresponderia a utilização de má-fé pelo Poder Legislativo, tentando evitar que o STF declarasse a inconstitucionalidade da atuação das guardas municipais no policiamento ostensivo através da supressão do termo na Lei nº 13.022/2014. Além de ser incabível qualquer interpretação que correspondesse à má-fé legislativa, verifica-se que os próprios legisladores estavam preocupados com a repartição constitucional de competências, afinal o art. 2º do estatuto, ao incumbir às guardas a função de proteção municipal preventiva, ressalvou as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Portanto, a primeira hipótese quanto ao motivo da exclusão do termo policiamento ostensivo é mais apropriada. A interpretação gramatical, aliada com a interpretação histórica e sistemática da lei levam à conclusão que o legislador reconheceu que as guardas não podem realizar as competências dos órgãos policiais da União, dos Estados e do Distrito Federal e, por conseguinte, somente com o advento de emenda à Constituição poderia ser atribuída às guardas municipais a função de policiamento ostensivo para a preservação da ordem pública.

Na prática, o Ministério da Justiça elaborou o Livro Azul das Guardas Municipais criando diretrizes e orientações que não estão previstas na lei, ou melhor,

---

<sup>26</sup> Afirma França (2015, p. 118): “na falta da lei, ou na sua obscuridade, os costumes devem ser respeitados, porque constituem a cristalização de regras de agir, ordenadas à noção prática do *justo*, cuja necessidade se impõe como condição do convívio social. [...] Por isso, com o decorrer do tempo, esses modos de agir, por sua oportunidade, por sua constância, por sua utilidade, por sua coerência, vão se constituindo em *preceito rígido*, a ponto de adquirirem força de verdadeira lei”.

que o legislador deliberadamente decidiu excluir do texto final aprovado para a Lei nº 13.022/2014, antecipando-se à emenda constitucional que reconhecerá, caso seja aprovada, a competência das guardas municipais para a realização de policiamento ostensivo.

#### **4.2.3 Instituições Armadas**

Quanto ao armamento das guardas municipais, o estatuto as reconheceu como instituições armadas conforme previsto em lei. O artigo 16 da Lei nº 13.022/2014 autoriza o porte de arma de fogo dos guardas municipais, estabelecendo ainda, em seu parágrafo único, que o direito ao porte de arma seria suspenso em razão de restrição médica, decisão judicial ou justificativa da adoção da medida pelo respectivo dirigente.

Neste contexto, deve-se entender que cabe aos municípios, considerando as suas peculiaridades locais, a escolha quanto ao uso de armas de fogo por suas guardas. Os guardas municipais não têm direito líquido e certo ao armamento letal em serviço tão somente com base na Lei 13.022/2014, cabendo ao município autorizá-las ou não.

Impende mencionar ainda que a Lei nº 10.826/2003 criou diferenciação quanto ao porte de arma por guardas municipais, cuja autorização para o porte poderia ser integral ou apenas em serviço, dependendo da quantidade de habitantes do município (art. 6º, III e IV do Estatuto do Desarmamento). Para os municípios com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes, o estatuto não previa o porte de arma.

Esta diferenciação no tocante ao uso de armas por guardas municipais de acordo com a população do município foi apontada por diversos autores. Batista e Barcelos (2018) afirmam que o Estatuto Geral das Guardas Municipais não previu tal restrição e que o porte de arma seria restrito apenas nas situações excepcionais previstas em seu parágrafo único do art. 16. Kuss (2016, p. 28) aponta que o estatuto do desarmamento “restringiu drasticamente a utilização de arma de fogo pelas Guardas Municipais”.

Ao apreciar a questão, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADI's nº 5.948/DF e 5.538/DF, declarou a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º, do estatuto do desarmamento, invalidando as expressões “das capitais dos Estados” e

“com mais de 500.000 habitantes” e o inciso IV do mesmo artigo, por violação aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência.

Após esta decisão, o porte funcional de arma de fogo passou a ser permitido a todas as guardas municipais, independentemente do número de habitantes do município e mesmo quando os guardas estiverem fora de serviço, desde que o município autorize o porte e sejam cumpridos os demais requisitos contidos no estatuto do desarmamento e Decreto nº 9.847/2019.

Via de regra, a concessão do porte de arma de fogo é atribuição da Polícia Federal, todavia o município interessado pode firmar convênio para que a emissão do porte de arma seja realizada pela própria municipalidade, inclusive com autorização para o porte de arma já na carteira funcional de seu agente (CARVALHO, 2017). Atualmente, o porte de arma de fogo tem validade pelo prazo de 10 anos, contados da data de emissão do porte, nos limites territoriais do Estado em que exerce a função (art. 29-A, I, do Decreto nº 9.847/2019). Cabe ao município, por intermédio de profissionais da própria instituição, atestar a capacidade técnica e a aptidão psicológica para o manuseio de armas, conforme art. 29 do Decreto nº 9.847/2019

O município deverá ainda, em normas próprias, estabelecer os procedimentos relativos às condições para uso das armas de fogo institucionais, ainda que fora de serviço, conforme art. 26 do Decreto nº 9.847/2019. Carvalho (2017) sugere que, dentre as regulamentações, conste regra proibitória acerca do porte de arma quando o guarda estiver em estado de embriaguez ou sob efeito de substâncias químicas ou alucinógenas.

Os municípios que decidirem permitir a utilização de armas de fogo por suas guardas municipais devem, obrigatoriamente, instituir corregedoria, com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, para apurar as infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seus quadros, nos termos do art. 13, I, da Lei 13.022/2014. Além de corregedoria própria, deverão instituir ouvidoria, nos termos do art. 29-D, I e II, do Decreto nº 9.847/2019.

#### **4.2.4 Princípios Mínimos de Atuação**

O Estatuto Geral das Guardas Municipais traz um rol de princípios mínimos, que devem sempre ser observados pelas guardas municipais e seus membros, tanto

no planejamento quanto na execução de rotinas de trabalho, enfim em todas as ações dos guardas.

As guardas municipais devem pautar sua atuação nos seguintes princípios mínimos: proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; patrulhamento preventivo; compromisso com a evolução social da comunidade; e uso progressivo da força.

#### 4.2.4.1 Proteção dos Direitos Humanos Fundamentais, do Exercício da Cidadania e das Liberdades Públicas

As guardas municipais devem atuar visando garantir o usufruto dos bens e serviços municipais, sendo agente assegurador de direitos fundamentais dos particulares e do exercício da cidadania e das liberdades públicas, exercendo a função de “garantir a ocupação e a utilização democrática deste mesmo espaço público”, e “detectar todo tipo de deficiências e panes que impedem a livre circulação do cidadão e a correta utilização dos serviços públicos urbanos” (SENASP, 2005, p. 10).

Agentes da cidadania, as guardas municipais devem orientar os cidadãos no acesso aos seus direitos, devendo por isso conhecer as entidades habilitadas a receber o cidadão e auxiliá-lo em sua demanda específica, promovendo os direitos da cidadania em nível local (SENASP, 2005).

Nery e Abboud (2019) reconhecem um direito subjetivo à segurança pública, pelo qual um indivíduo que tem ameaçado seus bens jurídicos tem direito que os órgãos de segurança pública atuem para resguardá-los. Alinhando essa concepção com a atuação cidadã das guardas municipais, um cidadão que é impedido irregularmente de usufruir de um bem ou serviço público teria o direito de acionar a Guarda Municipal para que o auxilie, visando o efetivo gozo de seu direito. A título de exemplo, pode-se mencionar que o cidadão pode acionar a intervenção da guarda quando houver uma pessoa circulando nas dependências de um parque municipal de motocicleta em área destinada exclusivamente a pedestres e/ou ciclistas, que poderá dialogar com a pessoa que está andando indevidamente no veículo, restaurando a possibilidade de gozo pleno do parque pelos transeuntes.

Outro importante direito a ser protegido é a igualdade. Como agentes da cidadania e garantidores da utilização democrática do espaço público, os guardas

municipais devem garantir o usufruto igualitário dos bens e serviços municipais. Esta advertência é necessária, pois em alguns casos aqueles estereotipados como criminosos, em geral os jovens, negros e pobres<sup>27</sup>, podem sofrer discriminação, mormente quando frequentarem espaços “destinados” às classes mais abastadas.

Todavia, a Guarda Municipal deve pautar sua atuação sobre comportamentos de risco, não sobre “pessoas de risco”, representadas por aqueles que se encaixam nos estereótipos criados do perfil de criminosos. Herança colonial, o racismo ainda permeia a nossa sociedade e para além de não discriminarem, os guardas municipais devem garantir que não haja discriminação de particulares para com outros particulares, cumprindo seu mister de proteger direitos humanos fundamentais e o exercício da cidadania e das liberdades públicas<sup>28</sup>.

#### 4.2.4.2 Preservação da Vida, Redução do Sofrimento e Diminuição das Perdas

No inciso II, do artigo 3º, da Lei 13.022/2014, determina-se que a atuação das guardas municipais tenha como norte a preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas, portanto nas situações emergenciais que se apresentem, deve-se agir com o máximo de razoabilidade e proporcionalidade, de modo que as ações tenham o menor dano possível e sempre visando a manutenção da vida de todos os envolvidos.

Os direitos humanos fundamentais dos cidadãos, em especial o direito à vida e a integridade física, são limites à ação das guardas municipais, assim como de todos os órgãos públicos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública. O inciso II do artigo 3º está intrinsecamente ligado ao inciso antecedente, afinal preservar a vida, reduzir sofrimento e diminuir perdas constituem modalidades de proteção dos direitos humanos fundamentais. O respeito e proteção aos direitos humanos deve sempre nortear a atuação das guardas municipais. Sua violação por parte de guardas municipais enseja ao particular o direito à reparação danos decorrentes de ausente ou irregular intervenção (NERY JR; ABBoud, 2019).

---

<sup>27</sup> No Brasil, os estereótipos criminais foram direcionados sobre os jovens, não-brancos e periféricos (SQUILLACE, 2020, BARROS; RODRIGUES; GALVIS, 2022, MANSO; DIAS, 2017).

<sup>28</sup> Consta, como um dos objetivos específicos da matriz curricular nacional, contribuir para o guarda municipal: “compreender o exercício de sua atividade como prática da cidadania, motivando-o a adotar no dia a dia, atitudes de justiça, cooperação interna e com outros órgãos parceiros, e respeito à lei, valorizando a diversidade que caracteriza a sociedade brasileira e posicionando-se contra qualquer discriminação baseada em diferenças culturais, étnicas, de classe social, de crenças, de gênero, de orientação sexual e em outras características individuais e sociais” (SENASP, 2005, p. 11).



Alexandre de Moraes (2004) leciona que os direitos fundamentais são assegurados a todos de maneira indistinta, mesmo aos estrangeiros que estão de passagem pelo território brasileiro. Tal entendimento é corroborado pelo art. 1º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que obriga os Estados a estender a proteção dos direitos humanos e, por consequência, do direito à vida, a toda pessoa que estiver sobre as suas respectivas jurisdições, seja nacional, estrangeiro ou mesmo apátrida, residente ou em trânsito no país (PIOVESAN; FACHIN; MAZZUOLI, 2019).

Derivam do direito à vida dois aspectos para o Estado, um negativo e outro positivo: o Estado não pode agir para ceifar a vida das pessoas, devendo se abster de praticar ações tendentes a suprimir a existência dos indivíduos, sejam nacionais ou estrangeiros, residentes ou em trânsito no país; o Estado também deve realizar as ações necessárias e possíveis para assegurar o direito à vida dos indivíduos, legislativa e concretamente, implementando formas efetivas de proteção à vida (MENDES; BRANCO, 2011).

O Estado Brasileiro tem a obrigação de respeitar o Direito à Vida dos indivíduos, abstendo-se de realizar atos violadores a ele, e o dever de assegurar que seja respeitado, adotando normas e práticas que visem a sua proteção e preservação (PIOVESAN; FACHIN; MAZZUOLI, 2019).

Neste sentido, a preservação da vida como vetor norteador da atuação das guardas municipais está em plena consonância com o Pacto de San José da Costa Rica do qual o Brasil é parte. Este alerta é essencial, pois mesmo em se tratando de agentes autorizados a portarem arma, não se deve utilizá-la premeditadamente para suprimir a vida, ainda que de pretensos infratores. Relembre-se o que consta da matriz curricular das Guardas Municipais, o diálogo e a persuasão são os principais recursos dos guardas municipais no gerenciamento de conflitos (SENASP, 2005).

Em sua pesquisa, Martins (2018) observou que alguns guardas municipais, imersos na cultura policial advinda principalmente do mimetismo dessas instituições com as Polícias Militares, enxergam direitos humanos como empecilho ao trabalho e que só protegem bandidos. Martins (2018) observa ainda que os guardas não se veem como destinatários de direitos e que os guardas que têm uma atuação mais humanizada acabam sendo motivo de chacota por outros membros da instituição.

Portanto, para que a atuação das guardas municipais possa de fato ser diferencial, é preciso combater essa visão equivocada quanto aos direitos humanos,

principalmente no tocante à proteção dos próprios guardas municipais. Neste sentido, além dos costumeiros treinamentos e cursos de formação profissional abordando direitos humanos, é essencial que as prefeituras proporcionem recursos materiais para a execução das atividades pelos guardas, demonstrando a valorização do profissional e deixando-o menos exposto aos riscos de sua atividade, diminuindo a sensação de descaso e abandono que muitas vezes leva a enxergar que o outro não merece aquele cuidado que o próprio guarda não tem, além de ensinamentos sobre seus próprios direitos, para que se afaste a imagem de que direitos humanos são apenas para proteger os denominados bandidos.

A proteção aos direitos humanos é essencial, mas não apenas como parte da obrigação dos guardas municipais, para que haja uma atuação satisfatória, é necessário que também entendam a importância dos direitos humanos para todos, inclusive para eles próprios.

Em um país amplamente dividido pela política, necessário enfatizar que os direitos humanos não são de esquerda ou de direita, mas uma conquista civilizatória e mantenedora da paz social, estendendo-se a todos os seres humanos indistintamente (BEDIN; TOSI, 2018).

Ainda no inciso II, ao falar sobre redução do sofrimento e diminuição das perdas, o legislador infraconstitucional demonstra o desejo de uma atuação de proximidade entre a Guarda Municipal e os cidadãos, com empatia dos servidores para com a dor daqueles que permeiam a comunidade em que laboram, buscando, na medida do possível, diminuir prejuízos tanto materiais quanto psicológicos (BATISTA; BARCELOS, 2018).

#### 4.2.4.3 Patrulhamento Preventivo e Compromisso com a Evolução Social da Comunidade

O termo patrulhar significa “fazer ronda de vigilância” (ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS, 2008, p. 961). Nas palavras de Kuss (2016, p. 34), patrulhamento corresponde ao “ato ou ação de vigiar com especial atenção”. No exercício de suas atividades de vigilância e proteção, as guardas municipais devem atuar de forma preventiva.

Este princípio reitera a necessidade de uma atuação das guardas municipais afastada do modelo repressivo tradicional, com ações pautadas no paradigma da

prevenção e não mais no d atuação emergencial repressiva e de combate. A prevenção é o norte a guiar as guardas municipais, não a repressão.

O gestor municipal deve se atentar à observação realizada por Skolnick e Bayley (2017) de que o modelo tradicional reativo de emergência, com base em patrulhamento aleatório e resposta aos chamados emergenciais, não é tão eficaz para a redução da criminalidade e nem aumenta o número de detenções de criminosos, ao contrário da suposição de que agentes visíveis em uma determinada localidade podem impedir a atividade criminal e a desordem, embora os autores reconheçam que o intuito deste modelo é a prevenção de crimes. Urge então a reorientação do patrulhamento.

Como partidários do trabalho preventivo de policiamento comunitário, Skolnick e Bayley (2017) defendem que as autoridades interajam com a comunidade, conversem com as pessoas nos itinerários diários<sup>29</sup>, encorajando pedidos não-emergenciais, e se tornando parte da cena comunitária, auxiliando a população em dúvidas que possam surgir sobre os serviços ofertados, possibilitando intervenção nos estágios iniciais dos problemas que possam surgir, prevenindo a ampliação dos conflitos, conhecendo as preocupações prioritárias da comunidade, além de possibilitar a obtenção de informações que auxiliem em prisões e no combate e antecipação a distúrbios sociais, além de permitir um *feedback* sobre a atuação que vem sendo realizada.

Embora tenham sido retiradas do texto final aprovado do Estatuto Geral das Guardas Municipais menções expressas à proteção comunitária, entende-se que o envolvimento de guardas municipais com a comunidade do entorno deve ser encorajado, já que tal atuação é uma ferramenta utilizada com o objetivo preventivo.

Relatando a experiência de um guarda municipal, Martins (2018) afirma que o trabalho da guarda era de fato preventivo e comunitário quando o guarda trabalhava desarmado, pois nessa situação o guarda acabava criando relações com os cidadãos e conhecendo as pessoas do entorno, o que também incrementava a sua própria segurança.

Uma atuação com enfoque preventivo e comunitário não significa atribuir às guardas municipais responsabilidade sobre a segurança das comunidades do município, mas maximizar a vocação preventiva das guardas municipais, a partir das

---

<sup>29</sup> O que corresponde a “fazer amizade” com os integrantes da comunidade.

diversas vantagens que a proximidade com a população trará para a sua atuação, ainda que essa atuação de proximidade seja baseada em estratégias presentes no denominado “policciamento comunitário”<sup>30</sup>.

Molina (2003) destaca que prevenir o delito não se resume a dificultar seu cometimento ou dissuadir o infrator potencial com a ameaça de castigo. A prevenção verdadeira consiste em atacar as causas reais que levam ao cometimento de delitos. Assim, haveria três modalidades de prevenção:

a) prevenção primária – realizada através de medidas indiretas que buscam evitar que fatores sociais estimulem a prática delituosa. Ataca as raízes sociais do problema, criando condições dignas de vida para todos, através de educação de qualidade, boas habitações, trabalho, bem-estar social etc., enfim a prevenção primária corresponderia a uma séria de ações visando uma sociedade melhor para todos. Ocorre que tal prevenção tem efeitos principalmente a longo prazo, razão pela qual acaba sendo ignorada pelos governantes, por não serem resultados mais imediatos;

b) prevenção secundária - incide sobre certos grupos ou subgrupos mais propensos à prática delituosa ou a serem vitimizados, buscando dissuadir os criminosos e criar entraves para o cometimento dos delitos. Reflete-se na política legislativa penal e na ação policial. Ao invés de atuar sobre a causa da criminalidade, a prevenção secundária atua sobre quando e onde o crime se exterioriza. A título de exemplo, tem-se campanhas nos meios de comunicação, programas de ordenação urbana e utilização do desenho arquitetônico de edifícios para tornar mais difícil o cometimento de crimes. As ações de patrulhamento das guardas municipais estão inseridas neste tipo de prevenção, visando dissuadir o cometimento de crimes pela presença do Guarda Municipal naquela localidade.

---

<sup>30</sup> Com base na obra de Skolnick e Bayley (2017) pode-se adaptar um desenho descentralizado para as guardas municipais. As guardas municipais precisam ouvir a comunidade e aceitar críticas, abandonando ideias engessadas como a de que são os agentes de segurança pública que detêm o saber acerca do que é melhor para a segurança da comunidade. Para além, precisam pensar em formas de ampliar e encorajar essa escuta pela comunidade. Portanto, é preciso acrescentar aos guardas (mais) essa responsabilidade de envolvimento com a comunidade do entorno. O enfoque comunitário irá requerer ainda uma descentralização do comando, isto porque após os guardas se envolverem com a comunidade do entorno e ouvirem as sugestões e prioridades para a comunidade, será preciso adaptar as rotinas de trabalho de acordo com as peculiaridades daquele entorno. Quanto mais for possível grupos de guardas trabalhando especificamente com as peculiaridades de uma comunidade, melhores serão os resultados obtidos, ou seja, 1 grupo de guardas que cuida de 5 áreas diferentes conseguirá trabalhar menos as peculiaridades daquele entorno do que 1 grupo de guardas que só trabalha com 2 comunidades diferentes.

c) prevenção terciária – tem como destinatário a prevenção sobre os reclusos e sobre os que estão saindo do cárcere, como programas destinados diretamente à ressocialização dos presos e evitar a reincidência;

Molina (2003) afirma que o paradigma preventivo foi se consolidando em virtude dos resultados inexitosos do tradicional modelo repressivo, que gera altos custos para a sociedade, não teve eficiência na diminuição dos crimes e ainda resultou em mitigação de direitos da sociedade. Na mesma linha, Kopittke (2016, p. 76) afirma:

Após uma série de pesquisas feitas nos EUA, no início dos anos 1970, evidenciou-se que a quantidade de policiais fazendo policiamento nas ruas, no modelo reativo de atendimento de emergência, mostra relação custo-efetividade muito pior do que se imaginava até então, ou então requer um número de policiais muito mais alto do que qualquer governo pode financiar.

Gomes e Gazoto (2020) afirmam que, no Brasil, o estado policialesco resultou em edições de novas leis penais cada vez mais severas, sem a conseqüente diminuição dos índices de criminalidade. Indicam que países que investem em prevenção primária, com melhorias nas bases socioeconômicas para todos, ou melhoria na educação, como Japão e Coréia do Sul, têm melhores resultados no combate à criminalidade, apresentando números relativos à taxa de homicídios.

Abordando o enfoque preventivo, Kopittke (2016) esclarece que prevenção não se resume a patrulhamento ostensivo, razão pela qual as atividades da Guarda Municipal não se equivalem às atribuições da Polícia Militar. Para a consecução de seu fim preventivo, as guardas municipais devem atuar de forma conjunta com outros órgãos e assim realizar programas que vão colaborar para a diminuição das taxas de criminalidade nos municípios.

O autor ainda cita como exemplos a aplicação de multas administrativas pelas guardas municipais em *blitz* conjuntas com outros órgãos, participação em estudo de impacto de segurança pública, construção de sistema municipal de prevenção à violência escolar, articulado com outros órgãos de políticas sociais, e até projeto para auxiliar moradores de um condomínio do programa Minha Casa, Minha Vida, em que os guardas municipais atuam mediando conflitos e prevenindo violências, demonstrando compromisso com a evolução social da comunidade, outro dos princípios de atuação.

Portanto o paradigma preventivo requer uma postura proativa e multidisciplinar das guardas municipais, que não podem resumir sua atuação ao patrulhamento

ostensivo, “o estatuto das guardas veio exatamente para tentar reverter essa referência simbólica e cultural que as PMs exercem e a mimetização institucional que despontava como tendência natural” (KOPITTKE, 2016, p. 78).

Em consonância com o princípio de compromisso com a evolução social da comunidade, a atuação da Guarda Municipal pode e deve ser orientada para a resolução de problemas, auxiliando o desenvolvimento da comunidade, ao invés de limitar-se à atuação reativa de estabilização de um conflito.

Skolnick e Bayley (2017) apresentam como exemplo o programa denominado de Policiamento Orientado para o Cidadão em Baltimore, nos Estados Unidos, no qual os agentes, ao trabalharem no caso de adolescentes que estavam cheirando tinta em um parque público, criaram campanhas de conscientização para persuadir os comerciantes que negassem a venda a conhecidos usuários e visitaram moradias do entorno para conversar com os moradores e esclarecer acerca do problema que estava ocorrendo. Neste processo, descobriram que idosos tinham dificuldade para atravessar um cruzamento até um shopping local, situação que para eles era mais preocupante do que o fato de adolescentes cheirarem tinta durante a noite em uma praça, já que eles não frequentavam o local durante a noite. Os agentes entraram em contato com outros órgãos municipais e conseguiram remodelar o cruzamento e incluir sinais de trânsito, contribuindo para a resolução de um dos problemas dos moradores daquela comunidade.

Embora a ação de patrulhamento da Guarda Municipal, em regra, corresponda a uma atividade de prevenção secundária, a sua vocação preventiva, espalhada ao longo de toda a Lei nº 13.022/2014, possibilita que sejam planejadas e executadas pela guarda ações preventivas de cunho primário, como atividades de educação de jovens e crianças, bem como da população em geral, e também atividades de prevenção terciária, desenvolvendo trabalhos socioeducativos com reclusos, articulando-se com outras agências públicas para o incremento do sucesso de suas ações preventivas e com a comunidade do entorno.

Nesta esteira, como sugestão para a atuação preventiva da Guarda Municipal, apresenta-se a articulação com o órgão do Sistema Nacional de Emprego (SINE) para a oferta de vagas de emprego para egressos do sistema penal, para pessoas que se encontram em vulnerabilidade social e até a oferta de vagas como menor aprendiz para menores em situação de conflito com a lei, com enfoque nos que cumpriram medidas socioeducativas. A Guarda Municipal pode destacar integrantes para

ministrar aulas, em conjunto com o SINE, para ampliar a capacitação profissional dos candidatos a estas vagas específicas. O município pode reduzir a alíquota do ISS para empresas participantes desta modalidade de vaga. Enfim, há toda sorte de atividades preventivas que, de maneira criativa, a partir do comprometimento dos gestores municipais, podem ser realizadas visando uma atuação proativa de prevenção.

Tais ações, além de atenderem ao paradigma preventivo, estão em alinhamento com o princípio previsto no art. 3º, IV, da Lei nº 13.022/2014, de compromisso com a evolução social da comunidade.

#### 4.2.4.4 Uso Progressivo da Força

Como instituições armadas, as guardas municipais devem orientar seus servidores ao uso progressivo da força, observando os princípios da legalidade, necessidade, razoabilidade e proporcionalidade.

Nessa mesma linha, os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da lei, da Organização das Nações Unidas (ONU) estabelece que os funcionários responsáveis pela aplicação da lei deverão recorrer primeiramente a meios não violentos, antes de recorrerem ao uso da força ou a armas de fogo.

O uso de armamento letal é excepcional e deve ser utilizado apenas em último caso, quando o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo se revele insuficiente para a segurança do próprio guarda ou de terceiros, em consonância com a Lei nº 13.060/2014, que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública.

#### **4.2.5 Competência Geral e Competências Específicas das Guardas Municipais**

Incumbe às guardas municipais a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 2º, da Lei nº 13.022/2014). Assim como a repartição constitucional de competências, a divisão de atribuições entre os órgãos de segurança pública tem o fito de evitar omissão estatal ou atuações dúplices, em prejuízo ao erário (ABRAHÃO; RAMOS, 2018). Ao estabelecer a incumbência geral de proteção municipal preventiva, o legislador ordinário intentou evitar conflitos de atribuições, registrando expressamente que devem ser excluídas das incumbências das guardas municipais aquelas

atribuições dos órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Quanto à extensão da expressão “proteção municipal preventiva”, pode haver divergências interpretativas. A incumbência de proteção municipal abrange todas as pessoas que estão no município ou refere-se exclusivamente à proteção do patrimônio municipal?

Estas perguntas devem ser respondidas após a análise das competências gerais e específicas descritas na Lei nº 13.022/2014. Necessário lembrar, no entanto, que todas as leis devem ser interpretadas em conformidade com a Constituição Federal, razão pela qual devem ser afastadas interpretações do Estatuto Geral das Guardas Municipais que contrariem as disposições constitucionais, especialmente aquelas relativas ao capítulo Da Segurança Pública.

A competência geral das guardas municipais, prevista no art. 4º da Lei nº 13.022/2014, corresponde à proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do município. Em relação ao texto constitucional, foi acrescida a proteção a logradouros públicos do município.

Em geral, a expressão “logradouros públicos” é assaz genérica e abarca praças, parques e até ruas e avenidas do município. No tocante ao emprego da expressão no Estatuto Geral das Guardas Municipais, não se pode considerar, entretanto, que as guardas têm a obrigação de garantir a incolumidade de ruas de uma cidade, tarefa utópica e impossível. Em igual sentir, quanto à proteção da população em ruas e avenidas, verificou-se que é tarefa ordinariamente cabível à Polícia Militar, órgão responsável pelo policiamento ostensivo.

Nos projetos substitutivos ao PL nº 1332/2003 que tramitaram na Câmara dos Deputados, havia ainda a previsão de proteção da população, como uma das competências gerais das guardas municipais (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012a, p. 24). No texto final aprovado, posteriormente convertido na Lei nº 13.022/2014, tal competência geral de proteção da população foi excluída. Em seu lugar, como uma das competências específicas, ficou prevista a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais, portanto o próprio estatuto das guardas municipais tratou de reduzir interpretações que levassem à generalidade quanto à obrigação de proteção da população municipal como um todo, evitando interpretações que levassem à invasão de competência das polícias militares.



Quanto às competências específicas, estão previstas nos incisos do art. 5º da Lei nº. 13.022/2014. Em 18 incisos, há uma variedade de atribuições que o legislador ordinário entendeu por bem explicitar no Estatuto Geral das Guardas Municipais, embora várias delas sejam decorrência direta das competências gerais.

No caput do art. 5º da Lei nº 13.022/2014, novamente houve menção ao respeito às competências dos órgãos federais e estaduais. Tal repetição excessiva demonstra a preocupação do legislador na utilização das guardas em competências dos demais órgãos atuantes na segurança pública. Portanto embora a lei nº 13.022/2014 traga o rol de competências específicas das guardas municipais, os incisos não devem ser interpretados isoladamente com o fito de conferir validade à atuação das guardas em competências dos órgãos federais e estaduais.

Quando houver dúvidas acerca da extensão da atuação cabível a partir de determinada competência específica descrita nos incisos do art. 5º da Lei nº 13.022/2014, deve-se fazer uso da interpretação sistemática, observando tanto a Constituição Federal quanto os demais dispositivos do Estatuto Geral das Guardas Municipais, temperando interpretações isoladas que resultem em plenipotência às guardas, como se toda atuação em nome de se assegurar a segurança pública lhes fosse permitida.

A partir dos princípios mínimos de atuação descritos no art. 3º, da Lei nº 13.022/2014, fica explícito que atuação das guardas municipais deve se pautar no paradigma preventivo, mediando conflitos com diálogo e persuasão e auxiliando a população como agentes de cidadania, diferenciando-se da postura reativa e combativa do militarismo.

Neste sentido, as competências específicas correspondem a um rol exemplificativo de situações que o legislador entendeu por bem deixar expressamente esmiuçadas para que não pairasse dúvidas sobre a possibilidade de atuação das guardas municipais nessas situações. Todavia, devem ser rechaçadas interpretações que resultem em invasão pelas guardas municipais de atribuições exclusivas dos outros órgãos de segurança, ressalvadas as situações de atendimento emergencial a crises, quando os guardas já estiverem presentes no local, e sempre observando os princípios mínimos de atuação, em especial o paradigma preventivo.

#### 4.2.5.1 Art. 5º, I, da Lei nº 13.022/2014

A competência de “zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município” decorre do dever geral de proteção de tais bens e instalações. O dever de proteção não se limita a prevenir o cometimento de delitos, mas também abarca a conservação dos bens em benefício de toda a coletividade, como por exemplo, a orientação para que pessoas adultas, que estejam utilizando o parquinho exclusivo de crianças, cessem a utilização dos brinquedos, em virtude dos riscos de deterioração ou quebra.

#### 4.2.5.2 Art. 5º, II, da Lei nº 13.022/2014

Competência de “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”. Derivada diretamente do art. 144, §8º, da Constituição Federal, esta competência assegura, além da atuação preventiva, a possibilidade de atuação repressiva quando houver um ilícito penal ou administrativo sendo cometido em desfavor do município, ocasião em que a guarda poderá agir para coibi-lo.

#### 4.2.5.3 Art. 5º, III, da Lei nº 13.022/2014

Competência de “atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais”. Esta competência específica substituiu a competência geral que constava do projeto substitutivo proposto pelo deputado Fernando Francischini, com menção genérica à proteção da população. Através deste inciso, o legislador destacou que a obrigação de atuar para a proteção sistêmica da população tem relação com os usuários de bens, serviços e instalações municipais e não a proteção da população municipal como um todo. Este inciso não impede que a população em geral do município seja beneficiada através de outras ações preventivas da Guarda Municipal, todavia isto se dará de forma subsidiária. As diversas ações proativas de prevenção da guarda, como atividades educativas com crianças e adolescentes em escolas, é que beneficiarão a proteção da população como um todo.

#### 4.2.5.4 Art. 5º, IV, da Lei nº 13.022/2014

Competência de “colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social”. A segurança pública é dever de todos e, como tal, requer esforços conjuntos dos órgãos de segurança pública, objetivando melhores resultados na manutenção da ordem pública. Neste sentido:

Um dos aspectos mais relevantes para tornar as ações mais efetivas e mais transparentes é a integração institucional dos órgãos responsáveis pela monitoria urbana (Polícia, Defesa Civil, Corpo de Bombeiros, Guardas Municipais etc.). Além da necessidade de planejar e predefinir as ações de cada um dos grupos para cada tipo de ocorrência (e em respeito ao compromisso assumido para com a sociedade), o diálogo entre os órgãos não deve resumir-se apenas ao compartilhamento de dados ou de equipamentos tecnológicos. É importante que se mantenha, após os eventos, a articulação sinérgica que ofereça a capacidade de deliberação eficaz e rápida nas situações de risco (BATISTA; FARINIUK; MELLO, 2016, p. 130).

A Guarda Municipal pode e deve agir de forma integrada com outros órgãos de segurança, no entanto sua atuação deve ser sempre pautada na prevenção. A título de exemplo, o art. 73, da Lei nº 11.343/2006 (Lei de Drogas) possibilita à União firmar convênios com os Estados e com o Distrito Federal, visando a prevenção e repressão do tráfico ilícito de drogas. Em relação aos municípios, o convênio a ser celebrado com a União não pode ter cunho repressivo e tem como objetivo prevenir o uso indevido de drogas e possibilitar a reinserção social de usuários e dependentes.

Ainda sobre a atuação integrada da Guarda Municipal com os demais órgãos da segurança pública, foi instituído o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), através da Lei nº 13.675/2018, com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social. A Guarda Municipal é um dos integrantes operacionais do SUSP (art. 9º, §2º, VII, da Lei nº 13.675/2018).

Ressalte-se que o caput do art. 9º da Lei nº 13.675/2018 estabeleceu que os órgãos integrantes do SUSP atuarão de forma cooperativa, sistêmica e harmônica, nos limites de suas competências. A mesma observação está insculpida no art. 10 da Lei nº 13.675/2018, demonstrando que a atuação conjunta entre os órgãos não significa poder para que as guardas municipais atuem em todas as situações com os demais órgãos, devendo observar os limites de sua competência.

A atuação integrada entre os órgãos de segurança pública pode ser verificada nos Centros Integrados de Comando e Controle (CICCs) durante a Copa do Mundo de Futebol realizada no Brasil em 2014, em que órgãos municipais, estaduais e federais atuaram em conjunto para garantir a segurança nas cidades-sede do evento. Mesmo após o fim da copa, os CICCs continuaram funcionando, de forma transmutada, sem a participação de todos os órgãos anteriores, mas visando garantir a segurança em grandes eventos, como o Carnaval, e auxiliando em outras atividades de interesse público, como por exemplo o monitoramento de áreas reincidentes de casos de Dengue e Zika, em Recife, e monitoramento de presos com tornozeleira eletrônica, em Curitiba (BATISTA; FARINIUK; MELLO, 2016).

O objetivo maior dos CICC's seria a obtenção de informações e controle do fluxo de pessoas sobre os espaços urbanos, possibilitando uma pronta resposta entre os diversos órgãos que deles participam no atendimento às situações emergenciais e antecipação a eventuais problemas de perturbação na ordem pública que possam surgir (BATISTA; FARINIUK; MELLO, 2016, HIRATA; CARDOSO, 2016).

Hirata e Cardoso (2016) também abordam a coordenação entre órgãos diversos, analisando a Secretaria Especial de Ordem Pública do Rio de Janeiro/RJ (SEOP/RJ), integrada por vários órgãos municipais, e o CICC do estado do Rio de Janeiro. Embora os autores deem ênfase aos esforços iniciais de criação desses órgãos, concluem que a coordenação entre os órgãos distintos, dentre os quais a Guarda Municipal, tem papel central nos efeitos desejados de produção e adequação da ordem urbana e da segurança pública.

Outro exemplo de ação integrada é descrito por Squillace (2020), em estudo etnográfico sobre a Operação Verão, estratégia de controle implementada pela Guarda Municipal e pela Polícia Militar para fiscalizar jovens na praia, sob a intenção manifesta de garantir a segurança nas praias e prevenir arrastões. Há uma atuação integrada entre as duas, através do patrulhamento na praia e do monitoramento através de câmeras.

A Guarda Municipal monitora a orla através do Centro Operações Rio, supervisionando as imagens das câmeras de segurança colocadas em toda a área da praia. Os guardas que estão na praia são acionados por outros guardas da central de monitoramento em caso de necessidade de intervenção em determinada situação e compartilham da mesma frequência de rádio que a PM, de modo a integrar e coordenar melhor as ações das duas instituições. A Polícia Militar realiza o

videomonitoramento através das câmeras do CICC e através das câmeras do helicóptero que sobrevoa a orla (SQUILLACE, 2020). No artigo, a autora cita ainda que a Polícia Militar realiza revistas, isto é, busca pessoal, nos jovens que estão indo de ônibus à praia e faz a escolta dos ônibus na volta da praia, ações não realizadas pela guarda.

#### 4.2.5.5 Art. 5º, V, da Lei nº 13.022/2014

Competência específica de “colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas”. Esta competência conclama que os guardas municipais utilizem a sua vocação mediadora e pacificadora, visando prevenir que conflitos se transformem em distúrbios à ordem social. Reitera-se ainda a necessidade de respeito aos direitos fundamentais durante a atuação, o que remete à promoção dos direitos da cidadania. Os guardas municipais são agentes de cidadania e como tal, devem envidar esforços para que os cidadãos tenham seus direitos assegurados, isto requer que sejam afastados estereótipos para que todos se sintam seguros e confortáveis em estar nos ambientes protegidos pela Guarda Municipal. Em sua atuação no espaço público, a ela deve “garantir a ocupação e a utilização democrática desse mesmo espaço público” (SENASP, 2015, p. 10).

Este alerta é necessário, pois algumas vezes a atuação de agentes estatais pode acabar reforçando preconceitos e ampliando a segregação, sob a justificativa de combate à criminalidade. Squillace (2020) concluiu que a Operação Verão acabou por dificultar o acesso de jovens periféricos e negros às praias, da forma que estava sendo executada, em que crianças e adolescentes que não tinham dinheiro, não possuíam documento de identificação e não estavam acompanhados de adultos responsáveis eram apreendidos. Posteriormente, após intervenção da Defensoria Pública, foi determinado pelo Poder Judiciário que a Operação Verão deveria ser acompanhada pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, para que as crianças e adolescentes com suspeita de estarem em situação de vulnerabilidade fossem atendidos por esta secretaria, ao invés de serem encaminhados à delegacia.

Neste contexto, assaz importante reforçar o cariz mediador e pacificador das guardas municipais, ao invés de uma atuação temerária que amplie os conflitos e agrave situações em que haja ânimos exaltados, com respeito aos direitos de todos.

#### 4.2.5.6 Art. 5º, VI, da Lei nº 13.022/2014

Competência de “exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal” (inciso VI). As guardas municipais detêm competência para exercer o poder de polícia administrativo de trânsito. Sobre esta atuação, o STF decidiu, ao julgar o RE nº 658.570, que as guardas municipais podem atuar na fiscalização do trânsito e aplicar multas.

#### 4.2.5.7 Art. 5º, VII, da Lei nº 13.022/2014

Competência de “proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas”. O legislador ordinário decidiu enfatizar o papel das guardas municipais como agentes de proteção do meio-ambiente e do patrimônio histórico e cultural do município. Sobre esta atribuição, os autores Silva, Silva e Miranda (2020) analisaram as ações ambientais efetivas realizadas por guardas municipais de Manaus-AM e apontaram que a atuação da guarda por vezes é insatisfatória, pois os próprios guardas municipais não conhecem suas atribuições para atuar em unidades de conservação.

Ao realizar levantamento de crimes ambientais na cidade de Manaus, os autores enfatizam a necessidade de uma atuação mais destacada da Guarda Municipal na proteção das unidades de conservação ambiental e propõem a criação de um grupo especializado dentro dela, treinado pela escola do servidor de Manaus, para trabalhar junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, como agentes educadores nos parques e unidades de conservação ambiental, visando à preservação ambiental.

#### 4.2.5.8 Art. 5º, VIII, da Lei nº 13.022/2014

Competência de “cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades”. Esta competência visa permitir que as guardas municipais auxiliem e atuem em cooperação com órgãos de defesa civil em caso de necessidade, como “agentes de proteção de defesa civil, considerados força operacional em situações de

anormalidade, quando, via de regra, disponibilizam seu contingente para pronto emprego nas ações de defesa civil” (CARVALHO, 2017, p. 189).

#### 4.2.5.9 Art. 5º, IX, da Lei nº 13.022/2014

Competência de “interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades”. Com fulcro nesta competência, a atuação da Guarda Municipal deve se pautar na proximidade com o cidadão, resultando em ações preventivas comunitárias, em que a comunidade e seus cidadãos também assumem o protagonismo das ações preventivas. Foram excluídas menções à proteção comunitária na Lei nº 13.022/2014, todavia várias ações do chamado “policiamento comunitário” são estimuladas.

Skolnick e Bayley (2017) apontam que a interação com a comunidade traz vários benefícios, dentre os quais proximidade do cidadão com o agente público e conhecimento das necessidades prioritárias da comunidade, inclusive prioridades estratégicas. Este aumento da participação civil nas ações de segurança, não deve se limitar ao plano de ideias e coleta de informações, mas proporcionar mudanças efetivas nos procedimentos a serem adotados pela Guarda Municipal para aquela comunidade, ressaltando-se que quanto mais adaptada a cada comunidade for o planejamento e tomada de ações, mais efetivos serão os resultados obtidos para a segurança e satisfação daquela comunidade, afinal cada comunidade tem prioridades e problemas diferentes.

O Ministério da Justiça, no Livro Azul das Guardas Municipais, também estimula a atuação de proximidade das guardas municipais, afirmando que a interação com a comunidade é decisiva para a pacificação de conflitos (SENASP, 2019). Alerta-se, entretanto, que no Livro Azul, foram utilizadas as terminologias “polícia de proximidade” e “polícia comunitária”, muito embora a menção às guardas municipais como polícias tenham sido rechaçadas pelo legislador ordinário na aprovação da Lei nº 13.022/2014. O Ministério da Justiça antecipa-se ao legislador, que preferiu excluir “as referências a ‘polícia municipal’ e ‘segurança pública’, deixando para momento posterior a eventual alteração constitucional as incursões nesse sentido” (BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p. 13).

De qualquer forma, estratégias de prevenção baseadas no papel central da comunidade devem ser ampliadas, “precisamente porque o crime é um problema social e comunitário” (MOLINA, 2003, p. 1066, tradução nossa<sup>31</sup>).

#### 4.2.5.10 Art. 5º, X, da Lei nº 13.022/2014

Competência de “estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas”. Através desta competência, estimula-se os municípios a estabelecerem parcerias com outros entes federativos, com o fito preventivo. Assemelha-se ao inciso IV, todavia no presente inciso X, há estímulo para que a cooperação visada seja formalizada através de convênios ou consórcios, sem se limitar à cooperação com outros órgãos de segurança pública. Portanto, o estatuto possibilita que as ações de prevenção da guarda sejam realizadas de forma conjunta com os mais diversos órgãos, não havendo limitação para que as ações preventivas se resumam aos órgãos diretamente ligados à segurança pública.

#### 4.2.5.11 Art. 5º, XI, da Lei nº 13.022/2014

Competência de “articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município”. Esta competência também estimula a atuação conjunta da Guarda Municipal com outros órgãos, assim como os incisos IV e X. As guardas municipais podem atuar de forma integrada com outros órgãos que, a priori, não atuam diretamente na segurança pública, mas tendem a produzir efeitos positivos sobre os índices de criminalidade a partir de sua atuação eficaz, como por exemplo, órgãos de realocação no mercado de trabalho e demais órgãos de políticas sociais.

#### 4.2.5.12 Art. 5º, XII, da Lei nº 13.022/2014

Competência de “integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas

---

<sup>31</sup> Texto em língua original: “*precisamente porque el crimen es un problema social y comunitario*” (MOLINA, 2003, p. 1066).



e ordenamento urbano municipal”. Aos municípios, incumbe a construção de políticas de ordenamento urbano (HIRATA; CARDOSO, 2016). O estatuto possibilita que as guardas municipais participem conjuntamente com outros órgãos na elaboração desses códigos de postura e demais normativos municipais de ordenamento urbano, a serem seguidos pelos munícipes. Este inciso assegura ainda competência para que a Guarda Municipal atue em conjunto com os demais órgãos municipais exercentes do poder de polícia administrativa, como a Vigilância Sanitária, para assegurar o regular andamento dos trabalhos de fiscalização desses órgãos, cuja atuação pode resultar em conflitos entre os agentes públicos e o particular fiscalizado.

Embora seja possível a criação de Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) pelos municípios, a integração da Guarda Municipal com os demais órgãos detentores de poder de polícia administrativa pode ocorrer mesmo sem a instalação de GGI (CARVALHO, 2017).

#### 4.2.5.13 Art. 5º, XIII, da Lei nº 13.022/2014

Competência de “garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas”. Esta competência possibilita que a Guarda Municipal atue diretamente quando se deparar com uma emergência, em consonância com os princípios da preservação da vida, diminuição das perdas e redução do sofrimento. Cabe às guardas ainda assegurar o atendimento de ocorrências emergenciais quando outros órgãos com maior especialização para atuar naquela situação emergencial de crise estiverem presentes, isolando a área e/ou prestando qualquer outro auxílio necessário.

A título de exemplo, em uma situação em que tenha ocorrido um grave acidente de carro, com vítimas ainda presentes no veículo, a Guarda Municipal poderá agir de imediato para prestar os primeiros socorros, caso a situação ainda não estivesse estabilizada, com vítimas presas a ferragens, ela também poderá prestar auxílio ao Corpo de Bombeiros, isolando a área para que sejam retiradas as vítimas das ferragens e prestando qualquer outro auxílio necessário ao atendimento da ocorrência.

#### 4.2.5.14 Art. 5º, XIV, da Lei nº 13.022/2014

Competência de “encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário” (inciso XIV).

A atuação das guardas municipais deve ter a prevenção como foco. A possibilidade de atuação repressiva para a manutenção da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio em geral não é mencionada expressamente na Lei nº 13.022/2014, todavia há muito é pacífica a possibilidade de prisão por guardas municipais, amparada no art. 301, do Código de Processo Penal (CPP), que permite a qualquer do povo prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito<sup>32</sup>. Se a qualquer um é permitida a prisão de quem se encontra em flagrante delito, também será possível aos guardas municipais, agentes públicos, realizar tal prisão.

A situação de flagrante delito corresponde à “infração que está queimando, ou seja, que está sendo cometida ou acabou de sê-lo, autorizando-se a prisão do agente mesmo sem autorização judicial em virtude da certeza visual do crime” (LIMA, 2018, p. 936).

Na sistemática do CPP, o flagrante se divide em quatro fases: captura, condução coercitiva, lavratura do auto de prisão em flagrante e recolhimento à prisão. (LIMA, 2018). A captura de autor de delito em flagrante por guardas municipais encontrava respaldo no art. 301, do CPP. A condução coercitiva de quem se encontra em flagrante delito por servidor atuante como guarda municipal passou a ser expressamente prevista no art. 5º, XIV, da Lei nº 13.022/2014, que atribui a competência específica de encaminhar o autor da infração ao delegado de polícia, diante de flagrante delito.

Carvalho (2017) aponta que esta previsão do estatuto corrige a atuação de algumas guardas municipais que acionavam a polícia estadual quando realizavam

---

<sup>32</sup> Art. 302 do Código de Processo Penal. Considera-se em flagrante delito quem:

I – está cometendo a infração penal;

II – acaba de cometê-la;

III – é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração;

IV – é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração.

prisão em flagrante. Agora o encaminhamento deve ser feito diretamente ao delegado de polícia.

#### *4.2.5.14.1 Obrigatoriedade de Atuação em Caso de Flagrante Delito*

Na visão de Renato Brasileiro de Lima (2018), a obrigatoriedade de prender quem se encontra em estado de flagrante delito só ocorre para as autoridades policiais, a saber integrantes da Polícia Militar, Polícia Rodoviária, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil e Polícia Federal. As demais autoridades, como juiz e promotor, detêm a faculdade de realizar a prisão, mas não a obrigatoriedade.

Relembre-se que, durante a tramitação do PL nº 1332/2003 na Câmara dos Deputados, foram rejeitadas as nomenclaturas de “servidores policiais civis” ou “agentes da autoridade policial” aos guardas municipais, portanto não há como equipará-los a agentes policiais com base no Estatuto Geral das Guardas Municipais. A *mens legislatoris* foi no sentido de desconsiderar tais servidores como agentes policiais civis ou agentes de autoridade policial, relegando tais mudanças de nomenclatura a eventual emenda constitucional.

Assim, deve-se considerar que os guardas municipais não estão obrigados a realizar prisão de quem se encontra em flagrante delito, pois não são autoridades policiais. No entanto, como estão obrigados a proteger o patrimônio público municipal, quando o delito estiver ocorrendo em desfavor dos bens, serviços e instalações municipais, devem agir, sob pena de incorrerem no crime de prevaricação.

Dessa forma, entende-se que haverá obrigatoriedade de atuação de guardas municipais tão somente nas situações de flagrância em que estejam envolvidos bens, serviços e instalações municipais ou pessoas usuárias destes bens e serviços públicos. Porém, mesmo essa obrigatoriedade de atuar quando há flagrante delito em desfavor dos bens e serviços municipais, tipicamente atribuição das guardas municipais, deve ser mitigada de acordo com o caso concreto. Não seria razoável obrigar guardas municipais que utilizam apenas cassetete a enfrentar uma situação de roubo armado a unidades municipais de saúde, por exemplo.

Em sua tese de doutorado, Martins (2018) revela que os guardas também cobram equipamentos mais adequados e uma visão diferenciada e compreensiva de sua atuação em determinada ocorrência, de acordo com as peculiaridades do caso concreto, sobretudo a ambientação e o clima do momento dos fatos. A autora aponta

que, por vezes, estes profissionais se sentem desamparados e questionam sobre seus próprios direitos, como se ninguém se importasse com eles.

Portanto, a questão acerca da obrigatoriedade de atuação em casos de flagrante, que converge com a competência do inciso anterior de prestar atendimento direta e imediatamente ao se deparar com ocorrências emergenciais, também passa pela necessidade de se equipar as guardas municipais. A compra e distribuição de equipamentos que auxiliem a proteção dos próprios guardas, e aqui não se fala necessariamente de armas de fogo, é essencial para que se proporcione um meio ambiente do trabalho equilibrado e para que se possa cobrar a Guarda Municipal por ações mais contundentes, visando coibir as infrações penais que se depararem, sem olvidar da proteção aos direitos fundamentais dos cidadãos.

A partir da pesquisa de Martins (2018), infere-se que, ao se sentirem mais seguros no cumprimento de suas atividades, os guardas tendem a aceitar melhor a necessidade de atuação pautada em direitos humanos, afastando a postura combativa, afinal são seres humanos que também têm as atitudes influenciadas por seus medos<sup>33</sup>.

#### *4.2.5.14.2 Situações que Autorizam a Intervenção Repressiva da Guarda Municipal*

Quanto às situações de flagrância que autorizariam a intervenção repressiva da Guarda Municipal, Lima (2018) afirma que o rol de situações previstas no art. 302 do CPP é taxativo, razão pela qual não se pode utilizar analogia ou interpretação extensiva para que outras situações não previstas no art. 302 do CPP sejam enquadradas como flagrante delito.

Portanto, as guardas municipais têm permissão legal para atuar de forma a coibir crimes e fazer cessar eventuais perturbações da ordem causadas pelo cometimento de delito, todavia essa atuação, inegavelmente repressiva, ocorre de forma subsidiária e muito específica, apenas nos casos em que os guardas municipais se deparem com uma situação emergencial de flagrância. A atuação rotineira das guardas deve ter enfoque preventivo, tanto pela sua presença fixa em praças e demais logradouros públicos, quanto pela realização de patrulhamento nestes espaços.

---

<sup>33</sup> Foi rejeitada proposta de inclusão no Estatuto Geral das Guardas Municipais de obrigatoriedade do uso de coletes balísticos (SENASP, 2019, p. 15). Todavia, mesmo sem a obrigatoriedade no estatuto, o ideal é que os municípios assegurem esta proteção com coletes balísticos a seus guardas municipais.

A realização de *blitz* e patrulhamentos pelas ruas da cidade é obrigação da Polícia Militar, que tem a incumbência constitucional de realizar o policiamento ostensivo. O Estatuto Geral das Guardas Municipais estabeleceu que elas devem respeitar as competências dos demais entes federados, portanto esta atividade não pode ser atribuída aos guardas municipais.

O permissivo legal para realização de prisão em flagrante não constitui autorização plena e geral para que as guardas realizem atividades inerentes ao policiamento ostensivo da Polícia Militar. Afinal, caso se argumente que a Guarda Municipal realizará *blitz* ou patrulhamento veicular pelas ruas e avenidas de uma cidade, realizados para que se encontre situações de flagrância, qualquer cidadão também poderia se sentir no direito de realizar buscas pessoais<sup>34</sup>, parar carros em uma avenida e até invadir casas, pois uma vez que se constatasse que um crime está sendo cometido, a atuação do particular estaria amparada no art. 301 do CPP.

No exemplo do parágrafo anterior, em que há invasão de casa por guarda municipal, pode-se argumentar que a constatação posterior do estado de flagrância, após a entrada na residência, legitima a atuação da guarda, todavia também pode ocorrer que, nesta situação, não se encontre nenhum delito sendo cometido.

Kuss (2016), externalizando a vontade de guardas municipais de atuarem de forma mais semelhante à Polícia Militar, defende a realização de busca pessoal por fundada suspeita pelos guardas. Caso se legitime tal atuação, estar-se-ia diante de um estado polialesco, em que as liberdades públicas e demais direitos fundamentais são violados, sob a justificativa de prevenção à criminalidade. Deparar-se com uma situação emergencial não é o mesmo que devassar a cidade em busca de situações de flagrante delito. Reitere-se que a postura emergencial de combate, típica das corporações militares, deve ser rechaçada para as guardas municipais, instituições de caráter civil, com enfoque de atuação preventiva.

A ocorrência delituosa que permite a atuação repressiva da Guarda Municipal deve ser visível, do contrário, legitimar-se-á inúmeras violações a direitos fundamentais, sob o argumento de que eventual situação de flagrância a ser encontrada ampara a atuação das guardas municipais.

---

<sup>34</sup> Nos termos do art. 244 do CPP - A busca pessoal independerá de mandado, no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar.

#### 4.2.5.15 Art. 5º, XV, da Lei nº 13.022/2014

Competência de “contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte”. A participação da Guarda Municipal no estudo de impacto na segurança local a partir da construção de empreendimentos de grande porte é necessária em virtude do aumento significativo da movimentação de pessoas naquela área, o que pode gerar reflexos na segurança pública municipal (CARVALHO, 2017).

#### 4.2.5.16 Art. 5º, XVI, da Lei nº 13.022/2014

Competência específica de “desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal”. A Guarda Municipal pode e deve realizar ações de prevenção primária, que buscam influir diretamente sobre fatores de vulnerabilidade social. Uma postura proativa dos gestores da guarda e de seus membros, que podem sugerir projetos a serem realizados, é necessária, possibilitando uma grande variedade de ações de cunho preventivo que podem ser executadas, como programas de prevenção à violência em escolas, auxílio na capacitação de profissionais em conjunto com órgãos de realocação no mercado de trabalho, dentre outras diversas possibilidades de projetos.

As ações a serem executadas podem ser realizadas em conjunto com outros órgãos municipais, de outros municípios, da esfera estadual e federal.

#### 4.2.5.17 Art. 5º, XVII, da Lei nº 13.022/2014

Competência de “auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários”. O auxílio na segurança de grandes eventos é realizado pela Guarda Municipal de forma rotineira. Durante a Copa do Mundo de 2014, as guardas municipais integraram os CICC's. Há ainda previsão de auxílio na proteção de autoridades e dignatários.

#### 4.2.5.18 Art. 5º, XVIII, da Lei nº 13.022/2014

Competência de “atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e

docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local”. Em algumas cidades, a Guarda Municipal já era utilizada para realizar a segurança das escolas municipais. A atuação da guarda, no entanto, não deve se resumir a esta proteção patrimonial, podendo haver participação em ações educativas destinadas à implantação da cultura de paz na comunidade, como por exemplo palestras de combate e prevenção ao bullying e programas de prevenção à violência escolar. Reitere-se que a postura proativa permitirá que várias ações sejam planejadas com o fito de incentivar a cultura de paz no ambiente escolar e seu entorno.

#### 4.2.5.19 Art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 13.022/2014

Além das competências específicas que previam, nos próprios incisos do art. 5º da Lei nº 13.022/2013, a possibilidade de atuação integrada e conjunta com outros órgãos, o parágrafo único do art. 5º traz previsão genérica de possibilidade de atuação conjunta e colaborativa da Guarda Municipal com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou outras guardas municipais de municípios vizinhos, durante o exercício de suas competências. Assim, pode-se entender que no exercício de cada uma de suas competências específicas, caso seja necessário para obtenção de melhores resultados, pode-se atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública ou congêneres de Municípios vizinhos.

Quanto à parte final do parágrafo único, o estatuto estabeleceu que, nas hipóteses de ocorrências emergenciais e flagrante delito, diante do comparecimento dos órgãos de segurança pública estaduais ou federais, a Guarda Municipal deverá prestar todo o apoio à continuidade do atendimento.

Kuss (2016), com certa indignação, afirma que o parágrafo único não deve ser interpretado de forma que resulte em interrupção do atendimento da guarda na situação emergencial, em virtude da chegada do órgão de segurança pública estadual e federal. O autor afirma que esta interpretação do dispositivo seria “uma evidente alienação hollywoodiana que incorpora o jargão dos filmes policiais a seguinte orientação: ‘aqui é o FBI, estamos assumindo o caso’” (KUSS, 2016, p. 58).

Nesta passagem de seu livro, o autor, guarda municipal, transparece a sensação de desprestígio relatada por Martins (2018), quando a população deseja a

atuação da Guarda Municipal em atividades da Polícia Militar e os guardas, ansiosos em ajudar, não podem atuar em algumas competências dos órgãos policiais.

A Lei nº 13.022/2013, em vários momentos, ressalta que as competências dos órgãos de segurança pública federais e estaduais devem ser respeitadas. Não há interpretação absurda ou “alienação hollywoodiana” na possibilidade de que determinada ocorrência emergencial ou situação de flagrância seja assumida por outro órgão.

A intenção do legislador foi assegurar que, mesmo em casos de incompetência da Guarda Municipal para realizar determinada atividade, nos casos em que haja emergência, as guardas municipais poderão prestar o primeiro atendimento, visando a preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas, além de serem possibilitadas de atuar em situações de flagrante. Mesmo após a chegada de outros órgãos para o atendimento da ocorrência, as guardas continuam com um papel de extrema importância, de assegurar o atendimento da ocorrência, prestando qualquer apoio que se fizer necessário, seja acalmando os ânimos dos cidadãos ao redor, isolando a área e até prestando auxílio direto, atuando em conjunto na ocorrência.

Não há por que os guardas municipais se sintem desprestigiados por outro órgão assumir a frente no atendimento da ocorrência. Deve-se entender que a Guarda Municipal é mais um dos importantes órgãos que atuam em favor do interesse público, de acordo com a repartição legal e constitucional de atribuições de cada um, em que por vezes, a especialização de um órgão, o *know-how*, para atendimento de determinada ocorrência é maior que a de outro.

A título exemplificativo, quando há acidente de veículos, o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência pode se deslocar ao local e tentar prestar os primeiros socorros, mas quando há vítimas presas em ferragens dos veículos, em geral, o Corpo de Bombeiros atuará na crise, prestando atendimento às vítimas, visando à sua retirada. Isto não significa que os bombeiros tenham mais relevância que o órgão que iniciou o atendimento. Ambos são importantes e cada um cumpre o seu mister para o melhor interesse da sociedade.

Outro exemplo, na área de segurança pública, refere-se à divisão entre Polícia Civil e Polícia Militar, afinal esta não tem competência para investigar crimes comuns. Ainda que se argumente que os policiais militares são tão preparados quanto os policiais civis para realizar coleta de provas e demais atos investigatórios, há uma repartição constitucional de competências que precisa ser respeitada. Isto não



significa formalismo exacerbado, mas atendimento ao princípio da legalidade, em que cada órgão deve atuar nos limites do que a lei e a Constituição lhes permite.

Cada órgão é uma peça do sistema. O sistema irá funcionar melhor se cada peça (órgão) entender a importância de suas funções e a das demais peças, para que possam agir de forma articulada e conjunta entre si, respeitando o que melhor pode ser feito de acordo a função especializada de cada umas das diferentes peças, isto é, os diferentes órgãos do SUSP e a atuação que melhor cabe a cada um, conforme as suas respectivas competências.

Para a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, o Estatuto Geral das Guardas Municipais adotou o enfoque preventivo. Ademais, a atuação regular das guardas municipais deve buscar pacificar conflitos de maneira mediadora e apaziguadora, além do papel de agentes da cidadania, auxiliando a promoção dos direitos da cidadania em nível local.

O atendimento direto de situações de flagrante e demais ocorrências emergenciais se dá em caráter excepcional e foram assegurados pela lei nº 13.022/2014, justamente em virtude da vocação cidadã das guardas municipais, sempre apostas para a preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas.

#### 4.3 REVISÃO DE LITERATURA ACERCA DAS ATRIBUIÇÕES DA GUARDA MUNICIPAL

Para a busca do estado da arte, pesquisou-se no portal de periódicos da Capes<sup>35</sup>, utilizando como palavra-chave da busca o termo “guarda municipal”, em todo o documento, limitando a busca a obras cuja publicação tenha ocorrido entre 1 de abril de 2016 a 1 de abril de 2021. Selecionando apenas os periódicos revisados por pares, retornou-se 72 resultados. Excluiu-se os artigos que apenas mencionavam a Guarda Municipal ou que, ainda que a tivessem como tema central, fugissem do escopo do presente trabalho, como o artigo “O conhecimento da Guarda Municipal de Curitiba a respeito da Língua Brasileira de Sinais (Libras), da surdez e do surdo”, publicado no periódico *Communications Disorders, Audiology and Swallowing*.

---

<sup>35</sup> Disponível em: <https://www.periodicos-capes.gov.br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php>. Acesso em: 1 abr 2021.

Após a exclusão, permaneceram na revisão de literatura os seguintes artigos: Juventude e Controle Social: a operação Verão no Rio de Janeiro através do olhar dos agentes de segurança (SQUILLACE, 2020), Avaliação de Impacto das Guardas Municipais Sobre a Criminalidade com o uso de Tratamentos Binários, Multivalorados e Contínuos (PEREIRA FILHO; SOUSA; ALVES, 2018), Coordenação como Tecnologia de Governo (HIRATA; CARDOSO, 2016), *Smart Surveillance* em Aplicações Recentes no Brasil: um estudo de caso nas cidades de Recife e Curitiba (BATISTA; FARINIUK; MELLO, 2016), A atribuição da Guarda Municipal em ações ambientais efetivas nas unidades de conservação de Manaus (SILVA; SILVA; MIRANDA, 2020) e Atuação de Guardas Civis Municipais em Terras Indígenas e Direitos Humanos (ABRAHÃO; RAMOS, 2018).

Repetiu-se o mesmo processo, desta feita utilizando como termo de busca “guardas municipais”, retornaram 53 resultados. Após a exclusão dos artigos que apenas mencionavam guardas municipais e que não detinham relação com as atribuições da Guarda Municipal, restaram apenas artigos já selecionados anteriormente, razão pela qual não foi incluído nenhum artigo novo na revisão.

Por fim, utilizou-se como termo de busca “guarda civil”, retornando-se 42 resultados. Após a exclusão dos artigos que não detinham relação com as atribuições da Guarda Municipal, incluiu-se mais um artigo na revisão de literatura, Competência Municipal Concernente à Segurança Pública com Advento da Lei Federal nº 13.022/2014 (BEZERRA, 2018). Por fim, incluiu-se também o artigo Guardas Municipais: entre a tradição e o desafio da inovação (KOPITTKKE, 2016).

Squillace (2020) realizou estudo etnográfico, com entrevistas e observações, visando analisar o controle exercido sobre a juventude nas praias do Rio de Janeiro, sob a ótica dos agentes de segurança atuantes da Operação Verão, política de segurança realizada nas praias pela Polícia Militar e pela Guarda Municipal. O artigo não fala especificamente sobre as atribuições desta última, mas relata a atuação integrada com a Polícia Militar na realização da Operação Verão, com envolvimento de 850 agentes policiais militares e 380 guardas municipais.

É realizado patrulhamento na praia e monitoramento através de câmeras. O monitoramento por câmeras também é realizado pela Polícia Militar, através de equipamentos posicionados na estação móvel do CICC e em helicópteros que sobrevoam a orla. Os guardas que estão patrulhando na praia são acionados pelos

guardas da central de monitoramento em caso de situação suspeita “para que os/as agentes possam vigiar os/as suspeitos/as e/ou intervir” (SQUILLACE, 2020, p. 34).

Na execução da Operação Verão, os guardas municipais e a Polícia Militar compartilham da mesma frequência de rádio, de modo a integrar e coordenar melhor as ações das duas instituições. Uma das ações realizadas no âmbito da Operação Verão é a revista em jovens que estão nos ônibus, encaminhando-se às praias, e a escolta dos ônibus públicos no retorno do logradouro. Na visão dos agentes de segurança, os responsáveis pelos arrastões são, na maioria, os jovens periféricos ou residentes nos municípios limítrofes à cidade do Rio de Janeiro. Segundo a descrição das ações constante da pesquisa, apenas os policiais militares realizam as revistas nos jovens que estão no transporte público e realizam a escolta dos ônibus no horário em que os jovens periféricos retornam à praia.

A autora concluiu que a Operação Verão, como estratégia de controle implementada pela Guarda Municipal e Polícia Militar para fiscalizar jovens, sob a intenção manifesta de garantir a segurança nas praias cariocas e prevenir arrastões, acaba limitando e dificultando o acesso à praia da juventude suburbana, sendo feita uma incriminação preventiva sobre este grupo, tanto com impedimento de acesso às praias, quanto com monitoramento e vigilância constantes sobre os mesmos<sup>36</sup> (SQUILLACE, 2020).

A pesquisa de Squillace (2020) demonstra uma das possibilidades de atuação coordenada e integrada entre a Guarda Municipal e outro órgão responsável pela segurança pública, em correspondência às competências específicas descritas no art. 5º, III, IV, X, e parágrafo único da Lei nº 13.022/2014. Ressalta-se que entre os princípios mínimos de atuação das guardas municipais, está a proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas, o que confere às guardas municipais o caráter de agentes da cidadania e garantidores da utilização democrática do espaço público.

Portanto, independente do pretexto manifesto quanto à necessidade de prevenção pelos riscos sociais, a atuação da guarda não pode ser mais um componente segregador, afastando os jovens pobres, não-brancos, dos espaços

---

<sup>36</sup> A autora afirma que “a seletividade das revistas realizadas pelos/as agentes de segurança revela que estar sem dinheiro e sem documento de identidade na rua se torna um problema só pra um tipo de jovem, porque para um adolescente branco de classe média este motivo não representa um fator que o transforme em suspeito” (SQUILLACE, 2020, p. 42).

públicos. A atuação preventiva deve ser direcionada sobre comportamentos de risco e não sobre “grupos de risco”.

Quanto às atribuições realizadas por cada órgão na Operação Verão, verifica-se no artigo que as buscas pessoais e atividades de escolta dos ônibus eram realizadas exclusivamente pela Polícia Militar, mas Squillace não se posicionou acerca das atribuições, se os guardas deveriam realizar as revistas e as escoltas ou se deveriam limitar-se ao apoio das ocorrências e atendimento de situações de flagrância.

Pereira Filho, Sousa e Alves (2018) realizaram estudo estatístico visando identificar se há correlação entre a implantação de guardas municipais e a melhora em índices de segurança pública, notadamente a taxa de homicídios e o índice de roubos e furtos de veículos, nos municípios que a implantaram. Embora não analisem as competências cabíveis à Guarda Municipal conforme a legislação, os autores fazem uma breve abordagem sobre a atuação real das guardas municipais.

Afirmam que a Constituição relegou caráter subsidiário à participação dos municípios na Segurança Pública, mas que o cenário de aumento da criminalidade nos centros urbanos fez com que a população passasse a identificar os prefeitos como responsáveis pela deterioração da segurança pública, intensificando a criação de guardas, principalmente em municípios menores, e levando-as a atuar inclusive como força repressiva auxiliar em algumas localidades.

Os autores utilizam dados do MUNIC/2012 para afirmar que as guardas têm atuado de maneira diversificada nos municípios que a implantaram, como guarda patrimonial, através da proteção a bens, serviços e instalações dos municípios, de forma mediadora e apaziguadora, atividade equivalente a policiamento comunitário, e como verdadeira polícia municipal, exercendo atividades policiais tipicamente repressoras, em virtude da indefinição acerca do seu modelo de atuação.

Pereira Filho, Sousa e Alves (2018) também observaram que, para municípios de porte intermediário e grande, assim considerados no estudo aqueles com mais de 100.000 (cem mil) habitantes, a Guarda Municipal não gera alteração significativa sobre os índices de criminalidade, enquanto que, nos municípios de pequeno e médio porte, assim considerados aqueles com até 99.999 habitantes<sup>37</sup> (noventa e nove mil

---

<sup>37</sup> Os autores excluíram da amostra do estudo os municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, “porque nessas localidades a dinâmica da criminalidade ainda é muito distante do que existe nos seus congêneres” (Pereira Filho; Sousa; Alves, 2018, p. 523).

e novecentos e noventa e nove habitantes), parece ter ocorrido redução nos crimes de homicídio, o que leva ao estímulo à criação de guardas municipais nesses municípios, todavia não houve impacto significativo sobre as taxas de roubo e furtos de veículos, utilizadas como representativas acerca dos crimes contra o patrimônio como um todo.

O estudo não deve ser visto, todavia, como um incentivo à extinção de guardas municipais em cidades com mais de 100.000 (cem mil) habitantes, do contrário, deve ser visto como um incentivo para que a sua vocação preventiva, através de condutas proativas, em articulação com outros órgãos públicos e com a comunidade do entorno, seja mais explorada, ressaltando-se que nem sempre os resultados destas políticas preventivas, principalmente daquelas de prevenção primária, serão observados a curto prazo, entretanto vários autores apontam que este é o caminho para a diminuição da criminalidade, atacar a raiz do conflito criminal melhorando as condições socioeconômicas da população e envolvendo a comunidade nos programas preventivos (MOLINA, 2003; SKOLNICK; BAYLEY, 2017; GOMES; GAZOTO, 2020).

Se a atuação das guardas municipais se enveredar para uma força repressiva auxiliar/concorrente das polícias militares, pouco haverá de mudança nos índices de criminalidade, principalmente nas cidades grandes, em que há forte presença da Polícia Militar, demonstrando que a solução para o problema da criminalidade não se resume ao quantitativo de policiais militares nas ruas, mas deve envolver novas formas de atuação integrada e conjunta entre os órgãos, valorizando-se principalmente a vocação preventiva, mediadora e pacificadora das guardas municipais.

Hirata e Cardoso (2016) abordam a forma como a coordenação é utilizada como tecnologia de governo na SEOP/RJ e no CICC, voltando a sua análise para os esforços iniciais de criação dos órgãos, sem abordar os efeitos que tiveram sobre a segurança pública e sobre a ordem pública. Na SEOP/RJ, vários órgãos municipais se reuniram visando adequar e fiscalizar condutas esperadas no ordenamento urbano, mas que impactavam também na segurança pública, como a Guarda Municipal, a Secretaria de Transporte e a Secretaria de Obras.

As tecnologias de governo correspondem à elaboração e construção de “maneiras de se fazer com que diferentes atores façam aquilo que lhes foi pré-imaginado” (HIRATA; CARDOSO, 2016, p. 100). Sendo assim, é necessário prever

como os diversos atores da rede irão se comportar, definindo a atuação esperada para cada ator e estabelecendo a forma coordenada com que os órgãos integrantes da rede irão atuar. Para os autores, cada um dos órgãos, ao estabelecer a coordenação como ponto chave para a sua operacionalização, baseou-se em teorias sociológicas, estando a SEOP/RJ influenciada pela teoria das “janelas quebradas”, esperando que o combate a pequenas desordens no espaço urbano também fosse influenciar em dinâmicas criminais mais amplas.

Embora os autores não se detenham sobre a análise das atribuições legais cabíveis à Guarda Municipal, reconhecem o interesse crescente dos municípios em atuar na segurança pública, mas defendem que esta atuação deve observar a partilha de competências entre os entes federativos, “em que cabe às cidades não a atribuição de políticas de segurança, mas sim da construção da ordem pública – sendo pensada na escala e com os instrumentos urbanos” (HIRATA; CARDOSO, 2016, p. 106).

Batista, Fariniuk e Mello (2016) realizaram pesquisa objetivando identificar a forma com que a *smart surveillance* vem sendo utilizada nas cidades de Recife e Curitiba, como legado tecnológico da Copa do Mundo de 2014, para a gestão do espaço urbano e redução da criminalidade. A pesquisa se baseia na atuação dos CICC’s das referidas cidades e, em seu desenvolvimento, foram utilizados como *corpus*, além do referencial teórico bibliográfico, entrevistas, material de visitas aos CICC’s e documentos diversos, como notícias de jornais e publicações oficiais. No caso de Recife, foi utilizada ainda observação participante, em que os pesquisadores foram a campo por 8 meses, entre 2013 e 2014, participando inclusive de reuniões das instituições integrantes do CICC.

A *smart surveillance* pode ser entendida como a utilização de tecnologias para fins de controle social, isto é, vigilância, prevenção e militarização do espaço público. Os autores inferem que a cultura do medo é utilizada para justificar os aparatos de vigilância, fazendo com que toda a sociedade esteja em uma espécie de panóptico moderno, sob o propósito manifesto de combate aos problemas sociais e à violência urbana, já que a constante vigilância seria utilizada para acelerar as respostas às ocorrências (BATISTA; FARINIUK; MELLO, 2016).

O objetivo central do monitoramento é a obtenção de informações e identificação de situações de risco, tanto emergenciais de defesa civil como perturbações à ordem pública, visando evitá-las e permitir uma rápida resposta às ocorrências. Os autores demonstram preocupação com o cerceamento de liberdade

e com a ausência de privacidade, mormente pela possibilidade de utilização indevida dos dados que passam ao CICC, todavia ressaltam que a atuação integrada dos órgãos nos CICCs das duas cidades, dentre os quais a Guarda Municipal, parece ajudar a contribuir positivamente para a diminuição dos índices de crimes violentos.

Embora não haja uma análise sobre a repartição de atribuições nos CICCs, os autores afirmam que a integração institucional é um dos aspectos mais relevantes para tornar as ações mais efetivas e transparentes. Portanto, dentre os diversos órgãos que integram os CICCs, dentre os quais Polícia Militar, Defesa Civil, Corpo de Bombeiros, Guarda Municipal etc., deve haver uma atuação coordenada, com planejamento e predefinição das ações de cada um dos órgãos para cada tipo de ocorrência, além de uma articulação sinérgica que possibilite respostas rápidas às diversas ocorrências e maleabilidade nas ações conforme as necessidades do momento (BATISTA; FARINIUK; MELLO, 2016).

Para mitigar possíveis usos indevidos da *smart surveillance*, Batista, Fariniuk e Mello (2016) indicam duas premissas fundamentais: a primeira, deve-se informar ao cidadão que há monitoramento naquela área, no contexto da segurança pública, criando uma rede de proteção coletiva; a segunda, deve-se esclarecer aos cidadãos em quais situações os dados serão capturados do meio, como aproximação e reconhecimento facial, e quando haverá cruzamento de dados pessoais constantes dos diversos bancos de dados que compõem o sistema.

A Guarda Municipal está inserida neste contexto de atuação coordenada e integrada com outros órgãos e, embora os autores não aprofundem acerca do papel das guardas municipais nos CICCs, as observações quanto à proteção da liberdade e da privacidade devem ser respeitadas também por elas, mormente no atual cenário em que várias cidades, inclusive Manaus, passam a contar com suas próprias centrais de monitoramento e vigilância.

Silva, Silva e Miranda (2020) realizaram pesquisa exploratória para identificar as principais demandas dos serviços de proteção ambiental nas Unidades de Conservação do município de Manaus-AM, utilizando dados de ocorrências policiais, ocorrências atendidas pela delegacia especializada em crimes contra o meio ambiente e processos judiciais em trâmite perante a Vara Especializada do Meio Ambiente. Segundo os autores, a atuação da Guarda Municipal de Manaus era insatisfatória no tocante à proteção do meio ambiente, pois os próprios guardas não conhecem suas atribuições para atuar em Unidades de Conservação.

Também defendem a atuação da guarda para coibir práticas que degradam o meio ambiente, como descarte irregular de resíduos, ocorrências de som alto, dentre outras formas de poluição, com fulcro no art. 144, da CRFB/1988, e no art. 5º, VII, da Lei nº 13.022/2014. Apontam o papel preventivo da Guarda Municipal na segurança pública e destacam que o guarda municipal “deve atuar na mediação dos conflitos de forma pacífica e ordenada, respeitando as especificidades de cada localidade, que só o morador da região conhece” (2020, p. 417).

Os autores propõem um grupo especializado da Guarda Municipal, treinado pela Escola do Servidor de Manaus-AM, para trabalhar junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, como agentes educadores nos parques e unidades de conservação ambiental. Para isso, baseiam o curso na matriz curricular das guardas municipais da SENASP/MJ. Neste projeto, apresentaram proposta orçamentária acerca do custo, pois tentaram estabelecer inclusive os equipamentos que seriam necessários para a atuação do grupo especial, que denominaram Guarda de Patrulhamento e Apoio ao Turista e Meio Ambiente de Manaus-AM.

Em suma, os autores enfocam o cariz preventivo da Guarda Municipal e propõem que os guardas atuem como agentes educadores, conscientizando a população em geral acerca da conscientização ambiental e fiscalizando as unidades de conservação ambiental, coibindo práticas que degradam o meio ambiente, dessa forma os autores defendem que o município deve atuar para além da proteção de prédios públicos, amparado no Estatuto Geral das Guardas Municipais, protegendo o patrimônio ecológico e ambiental do município (SILVA; SILVA; MIRANDA, 2020).

No modelo idealizado, a Guarda Municipal atua de forma educadora e conscientizadora, em virtude da sua função preventiva. A prevenção é o enfoque de atuação das guardas, assim como a mediação e pacificação de conflitos. A atuação repressiva se dá em caráter subsidiário, para coibir as práticas contrárias ao meio ambiente, como queimadas, som alto e descarte irregular de resíduos.

Abrahão e Ramos (2018) realizaram pesquisa bibliográfica e documental acerca das atribuições constitucionais e legais das guardas municipais, visando explorar as possibilidades e limites de atuação das guardas em terras indígenas. Primeiramente, falam sobre a formação de grupos de segurança pelas comunidades indígenas, atuantes em conciliação, vigilância e proteção das terras, além de denúncias às autoridades, sob a justificativa de carência dos órgãos de segurança pública em terras indígenas. Os autores afirmam que, concretamente, há incerteza



sobre os órgãos responsáveis pela atuação em terras indígenas e apresentam reportagem em que a Polícia Militar de Roraima afirma que sua atuação é limitada por leis federais, em caso de ocorrências em terras indígenas. Apontam que a sistematização quanto às atribuições dos órgãos de segurança pública, incluída a Guarda Municipal, em terras indígenas é necessária para evitar omissão estatal ou atuação dúplice.

Os autores trabalham a questão da competência e afirmam que nem todo crime cometido em terras indígenas desafia a atuação da Polícia Federal, mas apenas aqueles crimes que atentem contra os direitos indígenas, coletivamente considerados. Afirmam ainda que não há vedação para atuação exclusiva do Exército e da Polícia Federal em terras indígenas, havendo possibilidade de atuação das Polícias Civil e Militar e das Guardas Civis Municipais.

Abrahão e Ramos (2018) analisam a competência das polícias militares, conforme art. 144, V e §5º, da CRFB/1988 e Decreto-Lei nº 667/1969, afirmando que a Polícia Militar é uma polícia ostensiva, que visa assegurar a ordem pública e concluem que ela também deve garantir a ordem pública em terras indígenas, respeitando a cultura das comunidades indígenas, ante a ausência de vedação legal para sua atuação nessas localidades.

Em raciocínio análogo, os autores apontam que a Constituição Federal atribuiu às guardas o dever de proteção aos bens, serviços e instalações municipais, razão pela qual, em havendo patrimônio e serviços municipais em terras indígenas, também será possível a atuação dos guardas municipais<sup>38</sup>. Para os autores, como não há norma vedando a atuação das polícias militares e da Guarda Municipal em terras indígenas, estes órgãos podem atuar nelas, prestando serviços que favorecem os interesses das comunidades indígenas, mesmo sem intermediação da Fundação Nacional do Índio.

Os autores defendem que a atuação deve se dar, entretanto, observando as respectivas atribuições constitucionais de cada órgão. Apontam a semelhança que as guardas municipais vêm apresentando com a Polícia Militar, em virtude da utilização de fardamento e armas de fogo, principalmente sob a ótica da população. Neste

---

<sup>38</sup> Abrahão e Ramos (2018) apresentam como exemplo de situações em que haverá bens, serviços e instalações municipais em terras indígenas os casos dos municípios de Pacaraima-RR, Normandia-RR e Uiramutã-RR, inseridos nas terras demarcadas de São Marcos e Raposa Serra do Sol, e dos municípios de São Gabriel da Cachoeira-AM, cuja sede está inserida totalmente em terras indígenas, e Tabatinga-AM.

sentido, os autores afirmam que a Lei nº 13.022/2014 teve o claro intuito de conferir natureza policial às guardas municipais e acabou incorrendo em inconstitucionalidade, já que a maioria dos doutrinadores jurídicos defendem a sua natureza não-policial:

Assim, o legislador infraconstitucional, ao estabelecer sua natureza jurídica, confrontou o Constituinte excedendo suas diretrizes e estabeleceu uma zona de conflito de atribuições entre a Guarda Civil Municipal e a Polícia Militar, pois conferiu àquela certa parcela de atribuição desta, pois é de atribuição da Polícia Militar o patrulhamento preventivo e atendimento a ocorrências emergenciais, conforme estabelece o art. 3º do Decreto-Lei nº 667/69 (ABRAHÃO; RAMOS, 2018, p. 122).

Os autores elucidam que a Guarda Municipal tem atribuição para agir nas situações emergenciais assim como qualquer outro servidor público, mas sem a obrigação legal de impedir o resultado danoso, como os policiais, portanto ordinariamente se mantém a atribuição exclusiva da Polícia Militar para realização do policiamento ostensivo e preservação da ordem pública, mas as guardas civis podem atuar em terras indígenas, exercendo as relevantes competências de “zelo pelos bens, equipamentos e prédios públicos, proteção do patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município” (ABRAHÃO; RAMOS, 2018, p. 123).

Bezerra (2018) realizou pesquisa bibliográfica, utilizando o método dedutivo, visando compreender as competências da Guarda Municipal na segurança pública e seus limites. A autora inicia o estudo afirmando que, diante do aumento dos índices de violência, alguns municípios passaram a empregar suas respectivas guardas com a mesma finalidade dos órgãos estaduais de segurança pública, a proteção da população, amparados na cláusula geral de interesse local, constante do art. 30, I, da CRFB/1988.

Bezerra (2018) menciona que havia uma visão tradicional acerca da competência restrita das guardas municipais para proteção dos bens, serviços e instalações do município, sem atribuições policiais de preservação da ordem e da incolumidade das pessoas, todavia cita novas interpretações que permitiriam a atuação das guardas municipais como instituições policiais, afirmando que a SENASP/MJ tem atuado para desenvolver e fortalecer-las, em uma estratégia de fixação da ideia das guardas como instituições policiais, a partir da sua atuação diária, o que facilitaria a adaptação de leis reconhecendo-as como tal.

Para a autora, a ideia inicial de que a segurança pública é obrigação dos estados-membros está em desacordo com as mudanças ocorridas na realidade

brasileira e lista várias PECs em tramitação no Congresso Nacional, intentando alterar a sistemática da segurança pública prevista pelo constituinte originário, como a criação da polícia municipal ou transferindo o controle das polícias civis e militares para os municípios. Independentemente das alterações constitucionais intentadas, vários municípios empregaram as suas guardas municipais diretamente no combate a crimes, como se fossem polícias (BEZERRA, 2018).

A pesquisadora defende que a segurança pública é de interesse local e que entendimento diverso aniquilaria a autonomia municipal, pois não haveria interesse local que não seja reflexamente da União e dos Estados. Afirma que um fator positivo do poder público municipal intervir na segurança pública é que este conhece melhor as peculiaridades locais, possibilitando a realização de um trabalho personalizado para a sua região e mais efetivo, resultando em maior capacidade de prevenção da criminalidade local.

Bezerra (2018) faz também uma análise sobre a ADI nº 5.156/2014<sup>39</sup> ajuizada pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), em que se alega inconstitucionalidade formal da Lei 13.022/2014, pois a lei federal não poderia dispor sobre matéria de interesse local, e inconstitucionalidade material, pois amplia as atribuições das guardas para além dos limites constitucionais, fazendo-as ingressarem em atividades exclusivas das polícias militares, o que também pode gerar conflitos de atribuições.

A autora defende a constitucionalidade da Lei nº 13.022/2014, argumentando que a União tem competência para legislar regras gerais sobre a matéria, que o STF reconheceu as guardas municipais como exercentes de serviço essencial à segurança pública, no julgamento do RE nº 846.854, e tenta afastar o argumento de eventual conflito de competências entre as guardas e as polícias militares, afirmando que mecanismos podem ser criados para evitá-los, “como por exemplo, dependendo do nível de complexidade do delito, aquela instituição que primeiro chegasse no local assumiria a ocorrência, com o apoio das demais, caso houvesse necessidade” (BEZERRA, 2018, p. 74).

---

<sup>39</sup> A ADI nº 5.156/2014 foi liminarmente indeferida, por ilegitimidade ativa da FENEME para propositura de ação direta de constitucionalidade, nos termos do voto do relator, ministro Gilmar Mendes, razão pela qual não foi apreciado o seu mérito, vencido o ministro Marco Aurélio que votou pela legitimidade ativa da FENEME para deflagrar processo de controle abstrato de constitucionalidade (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2014).

Para a autora, a Lei nº 13.022/2014 possibilita a atuação da Guarda Municipal na segurança pública, tanto na prevenção quanto no controle da violência, além da proteção do patrimônio municipal, alegando que o legislador atribuiu expressamente a competência de proteção da população às guardas municipais, atendendo aos anseios de quem defendia a atuação mais participativa das guardas na segurança pública.

Quanto a este último artigo, impende mencionar que a Lei nº 13.022/2014, em seu artigo 5º, III, atribui às guardas municipais a competência de atuar para a “proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais”. Diversamente do que foi afirmado por Bezerra (2018), a Lei não atribui competência para a proteção de toda a população, indistintamente, mas da população enquanto usuária de bens, serviços e instalações municipais.

A legislação ordinária tratou de esclarecer que a população usuária de bens e serviços municipais, como pedestres em um parque ou pacientes em unidades de saúde, devem ser protegidos pela Guarda Municipal, situação que já ocorria por força do art. 144, §8º, da CRFB/1988. Se assim não fosse, haveria possibilidade de situações esdrúxulas, em que a guarda se depara com roubo a cidadãos em um parque público, mas não interfere, já que o roubo não tem por objeto nenhum bem municipal.

Por sua vez, Kopittke (2016) discute as atribuições das guardas municipais a partir da Lei nº 13.022/2014, com base em concepção de segurança pública proativa e preventiva, em que as guardas atuam de forma integrada com as polícias estaduais e demais órgãos públicos visando colaborar para o bem comum. O autor afirma que é falso o dilema que se tem proposto para a atuação das guardas, como se houvesse apenas duas opções de atuação para as guardas municipais, como polícias ostensivas de combate ou como cuidadoras do patrimônio municipal.

O autor afirma que é ultrapassada a perspectiva de que a segurança pública se resume à atividade policial, com policiamento ostensivo e ações reativas pós-crimes, englobando tanto ações de atendimento de emergências, combate armado ou investigação criminal. Há um novo paradigma de segurança pública, “na qual profissionais de diversas áreas, policiais inclusive, convergem para ações proativas, voltadas a atuar sobre os fatores de risco individuais, ambientais e coletivos que fomentam a violência”.

Kopittke (2016) descreve a mimetização que as guardas municipais realizaram sobre as polícias militares, muito em virtude de serem comandadas, em vários municípios, por oficiais das polícias militares, enquanto em outros municípios, as guardas conseguiram manter uma identidade própria, baseando sua atuação em concepção preventiva de segurança. O autor defende que, neste contexto, o Estatuto Geral das Guardas Municipais veio para garantir que elas não se confundam com polícias militares, tanto no que tange aos símbolos e estrutura organizacional, quanto em relação às próprias atribuições.

Para isso, descreveu uma série de competências das guardas municipais de forma a conciliá-las com a repartição constitucional acerca da Segurança Pública. O estatuto teria fincado diferenciações entre a Guarda Municipal e os demais órgãos de segurança pública, sem que limitasse a atuação das guardas à proteção de bens públicos, “o principal ponto é que tem se afirmado que a Lei 13.022/2014 criou algo que de fato ela não criou, pelo contrário, ela veio exatamente para evitar que se criasse” (KOPITTKKE, 2016, p. 75).

Kopittke (2016) defende que o policiamento ostensivo, visando prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir as ocorrências que atentem contra a ordem pública é atribuição exclusiva da Polícia Militar, por força do art. 144, §5º, da CRFB/1988, Decreto-Lei 667/1969 e Decreto nº 88.777/1983, todavia afirma que é equivocada a associação que se faz entre atuação preventiva e policiamento ostensivo. Assim as guardas municipais têm uma gama de possibilidades de atuação preventiva, sem que para isso tenham que atuar no policiamento ostensivo e repressivo, característico das polícias militares:

Nessa perspectiva, fica claro que as guardas municipais não podem dispor, por exemplo, de unidades de choque, de grupamentos especiais de ação (caveiras), de centrais de atendimento de emergências para chamados sobre crimes, a não ser para o atendimento da proteção de seus próprios (o que inclui parques e praças) e seus serviços, o que inclui as posturas administrativas municipais. (KOPITTKKE, 2016, p. 76).

Para o autor, as atribuições da Guarda Municipal não se confundem com as atribuições da Polícia Militar, o que não significa que tenham menor importância. A atividade das guardas municipais, no que tange à proteção municipal preventiva, é de extrema importância. As 18 competências específicas exemplificam atuações possíveis às guardas, que deverão realizar projetos e estratégias de forma integrada e conjunta tanto com a Polícia Militar, quanto com demais órgãos municipais,

estaduais e federais, articulando ações que visem a redução de fatores de risco para a criminalidade. As guardas devem atuar repressivamente apenas de forma residual, quando se depararem com situações emergenciais, afinal o combate à criminalidade violenta, o policiamento ostensivo e a manutenção da ordem pública continuam sendo atribuições da Polícia Militar:

Portanto, aqueles que de forma mais ou menos explícita defendem que as guardas municipais se tornam mais uma “força de combate ao crime”, com a utilização de armamento pesado, uniformes camuflados e outros símbolos e práticas militares, devem reconhecer o argumento dos que defendem a inconstitucionalidade da Lei 13.022, uma vez que essa atribuição efetivamente já foi “ocupada” no sistema constitucional brasileiro atual. (KOPITKE, 2016, p. 79).

A Lei nº 13.022/2014 não atribui natureza de polícia municipal às guardas, pelo contrário, ressalta a todo instante que a atuação das guardas, mesmo quando ocorrer em conjunto com outros órgãos, deve respeitar as atribuições de cada um. É razoável, portanto, defender a atuação das guardas conforme o paradigma proativo de prevenção, em que há possibilidade de uma infinidade de projetos a serem realizados, de forma coordenada e integrada com outros órgãos, sejam de segurança pública, de defesa social ou de políticas sociais, e com a comunidade. Dessa forma, a Guarda Municipal contribuirá para a redução de fatores de risco da violência, individuais e coletivos, e proporcionará programas de prevenção primária que beneficiarão à sociedade como um todo.

## 5 JULGADOS DO STF ACERCA DA GUARDA MUNICIPAL NA SEGURANÇA PÚBLICA

### 5.1 RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 658.570

O Recurso Extraordinário, admitido na sistemática de Repercussão Geral, versava sobre pedido de inconstitucionalidade do inciso VI, art. 5º da Lei nº 9.319/07 e Decreto nº 12.615/07, ambos da cidade de Belo Horizonte-MG, que reconheciam à Guarda Municipal competência para atuar na fiscalização, controle e orientação do trânsito e tráfego. O relator do recurso foi o ministro Marco Aurélio e o redator do acórdão foi o ministro Luís Roberto Barroso.

Iniciado o julgamento em 13 de maio de 2015, apresentou seu voto o relator ministro Marco Aurélio, afirmando que não houve usurpação de competência da Polícia Militar ou inobservância ao princípio federativo, argumentando que apesar de a Constituição conferir o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública à polícia, não há impedimento que os municípios também atuem no trânsito.

Para o ministro, não há redução da autonomia do Estado-membro, mas cooperação para combater as infrações de trânsito. Tampouco considera haver violação ao pacto federativo, pois a União, a quem compete privativamente legislar sobre trânsito, incumbiu os órgãos municipais de realizarem diversas atribuições no Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Também citou a recente emenda constitucional nº 82/2014, que acrescentou o §10 ao art. 144, atribuindo a segurança viária como competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Também segundo a interpretação do ministro Marco Aurélio, não se extrai do art. 144, §5º, da CRFB/1988, competência exclusiva da Polícia Militar na autuação e aplicação de multas de trânsito. O ministro então passa a tratar da competência das guardas municipais para atuação de trânsito e indaga se o legislador pode atribuir qualquer atividade às guardas municipais:

O legislador é livre para definir as atribuições da guarda municipal? Evidentemente que não. Há, nesse ponto, vinculação constitucional. A regulamentação legal alusiva às funções dos guardas municipais apenas se mostra válida se mantiver alguma relação com a proteção dos bens, serviços e instalações do município. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015, p. 17).

Citando exemplos de situações em que o descumprimento da legislação viária importa em prejuízos ao patrimônio municipal e serviços ofertados, o ministro Marco Aurélio então afirma que o exercício do poder de polícia administrativo de trânsito, inclusive com imposição de multas, está ligado com a proteção de bens, serviços e instalações municipais, razão pela qual se adequa ao art. 144, §8º, da CRFB/1988.

Passada a análise constitucional, o ministro aponta que também a legislação infraconstitucional possibilita que os municípios atribuam a suas guardas municipais competências para fiscalização, com imposição de multas, controle e orientação do trânsito, nos termos dos arts. 21, I e VI, 24, I, V-IX, 95, *caput*, e art. 280, §4º, todos do CTB e art. 3º, III, 4º, *caput* e parágrafo único e art. 5º, VI, todos da Lei nº 13.022/2014, afirmando que a União, no exercício de sua competência privativa para legislar sobre trânsito, possibilitou que os municípios e as guardas municipais realizassem tais atividades.

O ministro Marco Aurélio concluiu seu voto pelo parcial provimento do recurso extraordinário, conferindo interpretação conforme a Constituição aos dispositivos impugnados para “restringir a atribuição da guarda municipal para exercer a fiscalização e o controle do trânsito aos casos em que existir conexão entre a atividade a ser desempenhada e a proteção de bens, serviços e equipamentos municipais” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015, p. 22).

Em antecipação, o ministro Luís Roberto Barroso votou em discordância ao ministro Marco Aurélio, por entender que a questão tratada não é de segurança pública, mas essencialmente sobre poder de polícia, notadamente o poder de polícia de trânsito. O ministro Barroso argumenta que a fiscalização de trânsito com aplicação de sanções constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo óbice para o seu exercício por entidades não policiais, razão pela qual os municípios, dentro de sua esfera de atuação, podem atribuir às suas guardas municipais o poder de polícia que lhes compete:

[...] a fiscalização de trânsito, com a imposição de sanções legalmente previstas, revela mero exercício de poder de polícia. O fato de esse poder de polícia envolver atuação ostensiva nas ruas decorre da difusão da atividade fiscalizada – trânsito – e não transmuda a atuação estatal em função típica de segurança pública. O policiamento ostensivo que é típico da segurança pública e que a Constituição reservou às polícias se refere à prevenção e ao combate a infrações à ordem pública amplamente consideradas, notadamente as de natureza criminal. Não se confunde, assim, com a atuação, ainda que ostensiva, mas tematicamente limitada, de fiscalização das regras de trânsito, com imposição de sanções de natureza administrativa. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015, p. 33).



O ministro acrescenta que, embora o art. 144, §8º, da CRFB/1988 tenha permitido a atuação das guardas municipais na segurança pública, apenas para a proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios, nada as impede de exercer também poder de polícia, pois a atuação na segurança pública não se confunde com o exercício de poder de polícia, inclusive em situações não relacionadas à proteção do patrimônio municipal. Para exemplificar, afirma que até a Polícia Federal, para além das suas atividades típicas de segurança pública, exerce poder de polícia no que tange à emissão de passaportes.

Ainda abordando o exercício do poder de polícia de trânsito, o ministro Roberto Barroso aponta que o CTB não determinou qual entidade municipal exerceria o poder de polícia nele previsto, até em virtude da autonomia municipal, caberia ao município definir qual dos seus órgãos o exerceria, nos limites de suas próprias atribuições definidas no CTB.

Afirma ainda que houve um *plus* de legitimação para a atuação das guardas municipais no exercício do poder de polícia de trânsito com o advento da EC nº 82/2014, que acrescentou o §10º ao art. 144, da CRFB/1988. Assim, o ministro Barroso nega provimento ao recurso extraordinário para reconhecer legítimo o exercício do poder de polícia de trânsito às guardas municipais, inclusive com imposição de sanções administrativas, na forma da lei.

O ministro Teori Zavascki e a ministra Rosa Weber acompanharam o voto do relator Marco Aurélio. Ambos se manifestaram apenas no sentido de explicitar que a proteção se relaciona com a execução de serviços municipais, dentre os quais o de assegurar o direito a mobilidade urbana eficiente, por entenderem que dessa forma a tese proposta pelo ministro Marco Aurélio fica melhor redigida.

Os debates se seguiram na tentativa de fixar a melhor tese para o recurso extraordinário, já que fora admitido em Repercussão Geral. O ministro Ricardo Lewandowski também acompanhou o relator. Os ministros Luiz Fux, Dias Toffoli e Celso de Mello acompanharam o voto divergente do ministro Roberto Barroso. A sessão foi suspensa para colher os votos dos ministros ausentes, em virtude da ausência de quórum que garantisse seis votos a uma das teses.

Retomado o julgamento em 6 de agosto 2015, o ministro Edson Fachin acompanhou o voto do ministro Luís Roberto Barroso, afirmando que “podem os municípios atribuir às Guardas Municipais competência para dispor sobre a fiscalização do trânsito, sem que isso implique violação aos estritos limites que a

Constituição lhes outorga para a segurança pública” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015, p. 81).

A ministra Carmen Lúcia votou acompanhando o relator ministro Marco Aurélio, no sentido de restringir a atuação das guardas municipais, no caso de atribuições de trânsito, para situações que envolvam a proteção de bens, serviços e instalações municipais. O ministro Gilmar Mendes acompanhou o voto do ministro Luís Roberto Barroso, afirmando que a norma do art. 144, §8º, da CRFB/1988, até pela inserção das guardas municipais no sistema de segurança pública, além de definir as atividades da guarda, dá balizas para sua relação integrada com outros entes que exerçam atividades de polícia.

Colhidos todos os votos, prevaleceu o entendimento do ministro Luís Roberto Barroso, por 6 votos a 5, no sentido de negar provimento ao recurso extraordinário. A tese fixada em repercussão geral foi: “É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015, p. 2).

## 5.2 RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 846.854

O Recurso Extraordinário, admitido na sistemática de Repercussão Geral, trata sobre greve deflagrada por guardas municipais do município de São Bernardo do Campo/SP. Duas foram as questões abordadas, o juízo competente para julgar a legalidade da greve, em que se definiu a competência da Justiça Comum Federal ou Estadual para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas da administração direta, autárquica e das fundações de direito público, e se os guardas municipais poderiam deflagrar movimento grevista. A análise sobre o acórdão limitar-se-á à segunda questão, pois a análise da competência judicial foge ao escopo da pesquisa.

Originariamente, o ministro Luiz Fux era o relator do processo. Em seu voto, o ministro Fux reconhecia a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar questões relativas ao direito de greve de servidores públicos celetistas. O ministro não abordou a questão acerca da legalidade da greve dos guardas municipais em seu voto.

Em debates, o ministro Alexandre de Moraes defendeu que fosse desde logo analisada a legalidade da greve. O Ministro Marco Aurélio se opôs, afirmando que o Recurso Extraordinário se limitava à competência da Justiça do Trabalho ou da Justiça Comum para apreciação da greve dos guardas municipais celetistas. A ministra Carmen Lúcia comungou o entendimento do ministro Marco Aurélio, afirmando que o avanço da discussão levaria à substituição das instâncias próprias pelo STF. Em igual sentido se pronunciou a ministra Rosa Weber, limitando o julgamento do Recurso Extraordinário à questão atinente à competência.

O ministro Alexandre de Moraes ressaltou que era imperioso o STF consignar, desde logo no julgamento, que a Guarda Civil Metropolitana faz parte de atividade essencial ligada à segurança pública, o que afastaria a possibilidade de greve de seus servidores, na linha do que o tribunal decidira para a Polícia Civil.

O ministro, redator para o acórdão, inicia seu voto abordando a competência da justiça comum para julgamento da legalidade ou abusividade de greve de servidores públicos, nos termos do Mandado de Injunção (MI) nº 670 e aponta como peculiaridade do RE nº 846.854/SP o fato de os guardas municipais, embora exercentes de atividade de segurança pública, estarem vinculados à prefeitura como servidores celetistas, sendo este o motivo de controvérsia acerca da aplicação do MI nº 670.

Citando a Lei nº 13.022/2014 e que as guardas municipais estão previstas no Capítulo III, Título V, da CRFB/1988, “Da segurança pública”, o ministro afirma que as guardas municipais são instituições envolvidas na segurança pública, “desempenhando função pública essencial à manutenção da ordem pública, da paz social e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público, em especial de bens, serviços e instalações do município” (BRASIL. STF, 2017, p. 41). O ministro cita que no ARE nº 654.432, o supremo definiu que é vedado o exercício do direito de greve aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública.

O ministro afirma que os guardas municipais atuam para a manutenção da ordem pública e na prevenção e enfrentamento à criminalidade, desenvolvendo serviço público essencial insuscetível de paralisação pelo exercício do direito de greve, o que atrai a competência da Justiça Comum, conforme julgamento do MI 670, independentemente de serem servidores celetistas. A essencialidade do serviço público prestado é o que define a competência da Justiça Comum para apreciar o

caso, independentemente de haver vínculo celetista entre os servidores da guarda civil e a Administração Pública.

O ministro Edson Fachin, sem abordar as especificidades da atuação da Guarda Municipal, acompanhou o voto do ministro Alexandre de Moraes, afirmando que seu entendimento é no sentido de que qualquer greve de servidores públicos, sejam celetistas ou estatutários, deveria ser julgada pela Justiça Comum.

Ao iniciar seu voto, o ministro Luís Roberto Barros adverte que não havia precedente do STF dizendo que a Guarda Municipal desempenha atividade de segurança pública, embora afirme que não está dizendo que sim ou que não, apenas que não há precedente<sup>40</sup>. Prosseguindo, afirma que a competência para julgar celetista é da Justiça do Trabalho, sem exceção, e que se, futuramente, o tribunal considerasse que a Guarda Municipal exerce atividade de segurança pública, caberia à Justiça do Trabalho observar este entendimento no tocante à greve.

Ainda em seu voto, o ministro Luís Roberto Barroso afirma que a Guarda Municipal não é atividade essencial e a maior parte dos municípios sequer a tem. Afirma ainda que o estatuto das guardas municipais prevê que a Guarda Municipal é cargo público e que tem porte de arma e que por isso, caso o STF não declare a lei inconstitucional, entende que as guardas não podem exercer direito à greve, pois os guardas, pela Lei nº 13.022/2014, seriam servidores estatutários, com porte de arma, mas afirma que tais questões teriam que ser enfrentadas futuramente pelo STF, pois esta não é a questão a ser julgada no RE analisado, mas apenas se a Justiça do Trabalho é competente para apreciar greve de servidores celetistas. O ministro Roberto Barroso então acompanha o relator Luiz Fux e vota pela competência da Justiça do Trabalho.

O ministro Gilmar Mendes acompanhou o voto do ministro Alexandre de Moraes, apenas assentando a competência da Justiça Comum para o julgamento da greve de qualquer servidor, celetista ou estatutário, sem adentrar às atribuições da Guarda Municipal ou se exercente de atividade de segurança pública.

A ministra Rosa Weber votou pela competência da Justiça do Trabalho, com espeque no art. 114, II<sup>41</sup>, da Constituição Federal, sem abordar a Guarda Municipal

---

<sup>40</sup> O ministro Dias Toffoli lhe fez aparte, afirmando que a guarda civil é tratada no capítulo da segurança pública.

<sup>41</sup> Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

[...]

II – as ações que envolvam exercício do direito de greve;

especificamente, afirmou que a lide versa sobre exercício do direito de greve de servidores públicos celetistas, razão pela qual acompanhou o relator ministro Luiz Fux.

O ministro Dias Toffoli acompanhou o voto do ministro Alexandre de Moraes. Ressaltou que a Guarda Municipal é integrante da área de segurança pública, mas afirmou que a greve de servidores públicos, celetistas ou estatutários, atuantes ou não na área da segurança pública, deve ser julgada pela Justiça Comum.

O ministro Ricardo Lewandowski votou no sentido de ser competência da Justiça do Trabalho julgar a greve de servidores celetistas, conforme art. 114, II, da CRFB/1988, mencionado pela ministra Rosa Weber. Afirmou ainda que, nesses julgamentos, deve-se observar teses vinculantes do STF, entre as quais que é vedada a greve de servidores públicos ligados à segurança pública, sem esclarecer se seu entendimento é no sentido que as guardas municipais exercem atividade diretamente ligada à segurança pública. O ministro acompanhou o voto do relator, ministro Luiz Fux.

O ministro Marco Aurélio Mello afirmou que a discussão sobre a natureza jurídica da Guarda Municipal deveria ser feita em outra oportunidade e afirmou que a questão se cinge à competência da Justiça do Trabalho. O ministro votou acompanhando o relator, ministro Luiz Fux e afirmou que julgar a legalidade, ilegalidade ou abuso da greve corresponderia à supressão de instância.

O ministro Celso de Mello acompanhou o voto do ministro Alexandre de Moraes, sem maiores digressões. Nos debates, entretanto, havia afirmado que as guardas municipais estão excluídas do direito de greve, pois o exercício de suas atribuições se dá na área de segurança pública.

A ministra Carmen Lúcia negou provimento ao Recurso Extraordinário, acompanhando a divergência iniciada pelo ministro Alexandre de Moraes.

Com o fim da votação, o Tribunal negou provimento ao Recurso Extraordinário, por 6 votos a 5, nos termos do voto do ministro Alexandre de Moraes, acompanhado pelos ministros Edson Fachin, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Carmen Lúcia e Celso de Mello. No julgamento, encerrado em 1 de agosto de 2017, foi fixada a seguinte tese de repercussão geral: “A justiça comum, federal ou estadual, é competente para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas da Administração pública direta, autarquias e fundações públicas” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 2).

Embora não tenha sido a questão principal do recurso extraordinário, os ministros Alexandre de Moraes e Celso de Mello afirmaram que os guardas municipais não podem exercer o direito à greve, por atuarem em atividades diretamente ligada à segurança pública. Também o ministro Dias Toffoli afirmou que a Guarda Municipal exerce atividade de segurança pública. O ministro Luís Roberto Barroso afirmou que ela não exerce atividade essencial à segurança pública, argumentando que a maioria dos municípios brasileiros sequer a instituiu. Os demais ministros não se manifestaram se a atuação da Guarda Municipal corresponde à atividade ligada à área de segurança pública.

### 5.3 AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5.538/DF e Nº 5.948/DF

Ambas as ADIs foram julgadas conjuntamente pelo STF, em virtude do apensamento dos autos da ADI nº 5948/DF aos da ADI nº 5.538/DF. Pugnavam-se pela declaração de inconstitucionalidade dos incisos III e IV, do art. 6º, do estatuto do desarmamento<sup>42</sup> que condicionavam o armamento das guardas municipais à população do município.

O ministro Alexandre de Moraes, relator, inicia seu voto argumentando que as distinções de tratamento entre municípios, trazidas pelo estatuto do desarmamento não se mostram razoáveis, desrespeitando os princípios da igualdade e da eficiência. O ministro afirma que o poder público deve exercer suas atribuições de forma eficiente, que gere bons resultados, com a melhor utilização possível dos recursos públicos, bem como zelando pela vida e integridade física de seus agentes.

No âmbito da segurança pública, a necessidade de se agir com eficiência é ainda maior e só será possível se a interpretação constitucional e o exercício das competências legislativas garantir a cooperação entre os três entes federativos, municípios, estados e União. O ministro Alexandre de Moraes afirma que é necessária uma soma de esforços para combater a criminalidade violenta, o crime organizado, repressão à impunidade e à corrupção. Não se justifica a atuação estanque e

---

<sup>42</sup> Art. 6º. É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

[...]

III – os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei;

IV – os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço;

separada das polícias federal, civis e militares e das guardas municipais. Portanto as guardas precisam estar armadas para que consigam atingir o seu mister constitucional de proteção municipal preventiva.

O ministro afirma ainda que, neste cenário, o plenário do STF reconheceu, no julgamento do RE nº 846.854/SP, 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). Indica que, a partir desta decisão, o legislador infraconstitucional colocou as guardas municipais como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública, o que afasta qualquer dúvida acerca da presença efetiva das guardas municipais no sistema de segurança pública do país.

O ministro Alexandre de Moraes prossegue seu voto afirmando que, ainda que fosse possível restringir o armamento de integrantes de instituição que faz parte do sistema geral de segurança pública<sup>43</sup>, tal restrição devia se basear em critérios racionais, como o efetivo exercício das atividades de segurança pública ou índices de crimes na cidade e não mero critério populacional. O ministro arremata que a restrição ao porte de armas, tanto por critérios técnico-rationais, quanto critério aleatório como definido pelo estatuto do desarmamento, não guarda razoabilidade.

O ministro também expõe que a participação das guardas municipais na segurança pública já era destacada antes mesmo da edição do SUSP, colaborando com outras instituições, como a Polícia Civil e Militar. Apresenta dados sobre a quantidade de municípios com guardas municipais no Brasil e em São Paulo, para demonstrar a crescente e significativa participação das guardas nas atividades de segurança pública.

Em continuidade, aponta que, em 2014, 211 municípios de São Paulo possuíam Guarda Municipal e que houve 268 municípios, no ano de 2017, em que houve registro de ocorrências policiais apresentadas por guardas municipais, número que havia sido de 286 em 2016, demonstrando que, não raras vezes, a Guarda Municipal acaba atuando em municípios diversos ao de origem. Também diz que, no ano de 2017, 30% das ocorrências policiais no município de São Paulo foram apresentadas por guardas municipais<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Embora os agentes de trânsito estejam incluídos como integrantes operacionais do SUSP, o presidente Michel Temer vetou o PL da câmara nº 152/2015, que pretendia permitir o porte funcional de arma a agentes de trânsito.

<sup>44</sup> Dados obtidos na Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo.

O ministro expõe ainda que os guardas civis correspondem à terceira carreira com maior número de mortes<sup>45</sup>, atrás apenas da Polícia Militar e da Polícia Civil e que o número de mortes violentas por 100 mil habitantes cresce mais justamente nos municípios até 50 mil habitantes<sup>46</sup>, justamente os que a lei havia imposto restrição ao armamento da Guarda Municipal. Tal restrição, portanto, também violou o princípio da igualdade, principalmente porque a taxa de criminalidade não está vinculada ao número de habitantes do município.

O ministro Alexandre de Moraes encerra seu voto afirmando que a razoabilidade seria atingida a partir da concessão idêntica da possibilidade de porte de arma a todos os integrantes das guardas municipais, devido a sua efetiva participação na segurança pública e na existência de semelhança nos índices de mortes violentas independentemente do número de habitantes do município. Assim, julgou parcialmente procedente as ADI's para declarar a inconstitucionalidade do art. 6º, III e IV, da Lei nº 10.826/2003, por ofensa aos princípios da igualdade e da eficiência.

Após, votou o ministro Luís Roberto Barroso, que defendeu a constitucionalidade das normas impugnadas. Argumentou que a violência é presumivelmente maior em cidades grandes e em capitais e que, nos municípios menores, há menor estrutura para controle das guardas. O ministro assevera ainda que, embora o STF já tenha admitido outras atribuições à Guarda Municipal, como o exercício do poder de polícia administrativo de trânsito (RE nº 658.570-RG), sua função principal é a proteção do patrimônio dos municípios. Também afirma que as restrições previstas no estatuto do desarmamento não impedem a atuação adequada das guardas constitucionais no tocante a seu dever constitucional de proteção dos bens, serviços e instalações municipais e que visam à proteção da população em geral.

Para o ministro Luís Roberto Barroso, não houve ofensa ao princípio da igualdade, pois a restrição imposta corresponde à decisão político-legislativa, em sua competência institucional, atribuindo um equilíbrio razoável e proporcional entre a facilitação do acesso à arma e maior eficiência da Guarda Municipal, o que impede a atuação do Poder Judiciário sobre a norma, razão pela qual divergiu do relator ministro

---

<sup>45</sup> Estes dados empíricos apresentados pelo ministro Alexandre de Moraes foram coletados pela Ordem dos Policiais do Brasil.

<sup>46</sup> Estes dados apresentados pelo ministro Alexandre de Moraes foram extraídos do DATASUS.



Alexandre de Moraes, para declarar a constitucionalidade do art. 6º, III e IV, da Lei nº 10.826/2003.

O ministro Edson Fachin também votou pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados do estatuto do desarmamento. Afirmou que o estabelecimento de critérios sobre o porte de arma é competência da União, não se constituindo em indevida interferência na autonomia municipal as restrições constantes do estatuto do desarmamento acerca do porte de arma de guardas municipais. O ministro afirma que não se vulnera o princípio da igualdade e que a análise da colisão entre princípios e regras não poderia ser resolvida por um juízo de adequação entre meios fins, ou seja, a uma referência exclusiva aos princípios da efetividade e da razoabilidade, como feito pelo ministro Alexandre de Moraes em seu voto.

O ministro Fachin afirma ainda que, em primeiro lugar, as guardas municipais destinam-se à proteção de bens, serviços e instalações municipais, além de não totalizarem a segurança pública nas cidades brasileiras. Em segundo lugar, não se pode correlacionar efetividade das políticas de segurança pública com o aumento do armamento das forças de segurança e sequer pode-se afirmar que há incremento da incolumidade física dos policiais.

O ministro cita dois estudos científicos que embasam suas conclusões e afirma que mesmo sem armamento letal, o estado não se desobriga de garantir a segurança pública, pelo contrário, passa a exercer tais atividade com feições democráticas. Por tais razões, entende que o tamanho e a estrutura dos municípios são critérios válidos para se estabelecer diferenciações no porte de arma de agentes da Guarda Municipal e vota pela improcedência da ADI.

Não houve a apresentação de outros votos no acórdão. O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente as ADI's e declarou inconstitucional o inciso III do art. 6º, da Lei nº 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões “das capitais dos Estados” e “com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º, da Lei nº 10.826/2003, possibilitando que todos os municípios, independentemente do número de habitantes, atribuam porte de arma a suas guardas municipais, vencidos os ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Carmen Lúcia.

#### 5.4 AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.298.758/SP

No Código de Conduta dos Guardas Municipais do município de Paulínia-SP, editado por meio de lei complementar municipal, há regra que considera ser infração disciplinar leve a apresentação dos guardas ao trabalho com barba por fazer, bigode, cabelos ou unhas que não sejam condizentes com a dignidade da instituição.

O Ministério Público de São Paulo apresentou Recurso Extraordinário no STF, após a improcedência de ADI apresentada ao tribunal local, em que alegava que tal regra era inconstitucional, por se equiparar a regramento disciplinar de natureza militar, vedada pela União ao editar o Estatuto Geral das Guardas Municipais, o que compromete a própria higidez do pacto federativo, e por ferir os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, ao impor padrão estético a integrantes da Guarda Municipal, sem que houvesse relação lógica entre este padrão e o exercício das funções de guarda.

O ministro Alexandre de Moraes inicia sua argumentação afirmando que, embora os municípios possam instituir suas guardas, nos termos do art. 144, §8º, da CRFB/1988, deve haver compatibilidade com a Constituição Federal, a Constituição local e com a Lei Federal que regulamenta a matéria. A Lei nº 13.022/2014 afirma que a Guarda Municipal terá código de conduta próprio, conforme dispuser lei municipal, vedados regulamentos disciplinares de natureza militar.

O ministro afirma então que a norma impugnada não constitui regramento de natureza militar, nem mesmo com muito esforço interpretativo, contudo corresponde a regras de asseio pessoal, compatíveis para qualquer servidor público. Afirma ainda que corporações civis, por vezes, apresentam regramento semelhante e exemplifica com o Estatuto da Polícia Civil do estado do Ceará. Como o município de Paulínia havia editado o Código de Conduta da Guarda Municipal com espeque no art. 14, da Lei nº 13.022/2014, afastou a alegação de violação ao pacto federativo.

Por fim, o ministro Alexandre de Moraes afirmou que a imposição de sanção de natureza leve é proporcional à falta perpetrada no que tange ao asseio pessoal e afastou o argumento de violação aos direitos de personalidade, ao direito à liberdade, à imagem e à dignidade da pessoa humana, argumentando que o zelo com a aparência é esperado dos agentes estatais, em especial os que lidam diretamente com o público.

Seu entendimento foi acompanhado de forma unânime pelos demais ministros integrantes da 1ª Turma, Dias Toffoli, Marco Aurélio, Rosa Weber e Luís Roberto Barroso. Não houve apresentação de votos diversos, tão somente acompanhamento do voto do relator. Portanto, para os membros da 1ª turma do STF, a regra impugnada não corresponde a norma disciplinar de regulamento militar, mas regra de asseio pessoal, condizente com a postura de qualquer agente público, que deve ter zelo com sua aparência.

## 5.5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A revisão de literatura acerca das guardas municipais demonstra que não há uniformidade quanto às possíveis atribuições que seriam cabíveis a estes órgãos. Na prática, há municípios em que as guardas municipais atuam como vigilantes patrimoniais do município, em outros a atuação é mais alargada com viés mediador e pacificar de pequenos conflitos, além de prestarem auxílio a outros órgãos municipais e estaduais, e há, ainda, locais em que a Guarda Municipal está sendo usada para realizar policiamento ostensivo e preservação da ordem pública, assemelhando-se a polícias municipais (PEREIRA FILHO; SOUSA; ALVES, 2018; CERQUEIRA, 2020; BEZERRA, 2018).

Kuss (2016) defende que as guardas possuem atribuições muito semelhantes, se não idênticas às das polícias militares, tanto na proteção preventiva, ostensiva ou repressiva em alguns casos. Afirma que a própria administração municipal reconhece a competência da Guarda Municipal para realizar policiamento ostensivo e cita o Decreto 535/1988 de Curitiba, mas a questão permanece em aberto. A atuação seria legitimada pelo ato normativo municipal, todavia poderia o município atribuir à sua Guarda Municipal a atividade de realizar policiamento ostensivo?

Bezerra (2018) defende que os municípios também devem atuar para garantir a proteção da população e afirma que é contra a realidade brasileira atribuir a exclusividade de tal atividade às polícias militares. A autora defende a constitucionalidade da Lei nº 13.022/2014, afirma que não há invasão de competências de outros órgãos e que a competência de proteção da população (art. 5º, III, da Lei nº 13.022/2014) permite a atuação das guardas tanto na prevenção quanto no controle da violência municipal.

Em igual sentido, Carvalho (2017) defende que a segurança pública deve ser exercida de forma concorrente pela União, Estados-Federados e municípios, por força do art. 144 da CRFB/1988, razão pela qual a atuação das guardas municipais no policiamento ostensivo e preventivo não constitui usurpação de função pública da Polícia Militar.

Em geral, quem defende a atuação das guardas municipais no policiamento ostensivo e preservação da ordem pública afirma que tais atividades já são realizadas pelas guardas, na prática, em muitos municípios, o que estaria contribuindo para a segurança pública nessas localidades (BEZERRA, 2018; KUSS, 2016). Aponta-se também, como argumento de defesa, que em algumas localidades há déficit de atuação policial e que os munícipes desejam a atuação da Guarda Municipal como verdadeiras polícias municipais (CERQUEIRA, 2020; MARTINS, 2018; KUSS, 2016).

O argumento de vontade popular é frágil, principalmente porque o Congresso Nacional tem se debruçado sobre a atuação cabível à Guarda Municipal e se estas instituições serão transformadas em polícias municipais. A soberania popular é exercida de forma indireta, através de seus representantes eleitos. Os casos em que a soberania popular é exercida de maneira direta, através de plebiscito, referendo ou projeto de lei de iniciativa popular, conforme art. 14, da CRFB/1988, não correspondem à menção que se faz acerca da vontade da população para que as guardas atuem como polícias municipais, portanto não se pode utilizá-lo como argumento válido.

Em um processo legislativo, em que os parlamentares consubstanciam a soberania popular, a vontade do povo deve ser levada em consideração, mas a Administração Pública, em suas atividades administrativas, não pode pautar sua atuação na segurança pública tão somente com base em uma suposta vontade popular. A atuação dos órgãos públicos, mormente na segurança pública em que valores caros à sociedade estão em jogo, deve ser pautada na obediência à lei e à Constituição.

Caso a vontade popular seja a de realizar linchamentos sobre pessoas flagradas furtando, validar-se-á esta vontade e se permitirá a realização de linchamentos? A resposta é negativa. Por mais bem-intencionadas que sejam as ações, não se pode agir ao arrepio da lei, seja porque o administrador acredita que aquilo é o melhor para a população, seja porque a própria população deseja que aquela instituição aja de maneira diversa às suas competências legais. Deve-se

obedecer aos direitos humanos fundamentais e às regras de competência previstas na CRFB/1988, para que cada ente público aja apenas em conformidade com o que a lei e a Constituição permitem.

A partir da repartição constitucional de competências, verifica-se que a Constituição Federal incumbiu o policiamento ostensivo nas cidades às polícias militares, nas rodovias federais foi incumbida a Polícia Rodoviária Federal e nas ferrovias federais a polícia Ferroviária Federal, portanto a partir do art. 144, §§ 5º e 8º, da CRFB/1988 e Lei nº 13.022/2014, que ressalva as competências dos órgãos federais e estaduais, as guardas municipais não podem atuar em policiamento ostensivo, pois a sua atuação na segurança pública é restrita. Vale lembrar que as propostas de emendas à constituição tendentes a alterar o capítulo da Segurança Pública, reformulando o sistema como um todo, criando policiais municipais ou ampliando o rol de atribuições da guarda constitucionalmente, não foram aprovadas pelo Congresso Nacional.

Também o argumento de que as guardas já atuam como verdadeiras polícias em vários municípios do país deve ser rechaçado, afinal a atuação deve ser mantida ou rechaçada porque a constituição permite/proíbe, não porque se criou um costume administrativo em que as guardas foram atuando como polícias, em contrariedade às suas atribuições legais e constitucionais.

Do argumento de que as guardas já atuam como polícias municipais, decorre um segundo argumento utilitarista de que elas contribuem para a segurança da população, ao expandirem sua atuação na realização de policiamento ostensivo pelas ruas da cidade, contudo este argumento validaria a atuação de qualquer medida ilegal, desde que se atingisse resultados para a eliminação dos riscos, como por exemplo, assassinato de quem for pego furtando (evitaria reincidência).

Cerqueira (2020) defende a atuação das guardas municipais com enfoque preventivo e comunitário, com diminuição dos fatores de risco e aumento dos fatores de proteção, além de atuação diretamente sobre as causas dos problemas, dissociando-se das atribuições e do modelo militar reativo e combativo de polícias que muitas guardas têm se inspirado. O autor aponta que o município pode contribuir com a segurança pública de diversas maneiras, com ações pontuais como melhoria da iluminação pública, políticas de ocupação de espaços públicos, organização das vias, projetos sociais para crianças e adolescentes, convênios com outros entes federados, proporcionando ajuda material, como cessão de prédios e fornecimento de

combustível, e afasta a necessidade de atuação repressiva e militarizada das guardas para participação do município na segurança dos cidadãos.

Batista e Barcelos (2018) defendem que a Lei nº 13.022/2014 firmou as guardas municipais como órgãos de segurança pública, todavia com atividade residual e restrita na esfera municipal, que não se equivale às atribuições ampliadas da Polícia Militar, no que tange à preservação da ordem pública e policiamento ostensivo. Os autores defendem ainda que a criação de uma polícia municipal, com as mesmas atribuições da Polícia Militar, órgão já estruturado para atuação na segurança pública e defesa da incolumidade das pessoas e do patrimônio, contraria o princípio da eficiência. Apontam que o aumento do contingente de policiais, por si só, não afasta a criminalidade e que são necessários investimentos em outras áreas para que se tenha resultados efetivos sobre as taxas de criminalidade, como investimento em educação, redução da desigualdade social, participação comunitária e aprimoramento dos meios de investigação criminal, ações que somente têm efeito a médio e longo prazo.

Pereira Filho, Sousa e Alves (2018) também afirmam que o papel das guardas municipais na segurança pública é subsidiário e restrito, com base na Constituição e nas atribuições previstas na Lei nº 13.022/2014, todavia os autores reconhecem que, no dia a dia, a atuação tem sido diversa. Hirata e Cardoso (2016) se posicionam afirmando que aos municípios cabem ações de defesa do ordenamento urbano e não a construção de políticas de segurança.

Silva, Silva e Miranda (2020), embora não abordem a questão do conflito de atribuições entre a Guarda Municipal e a Polícia Militar, defendem que a atuação da guarda não se resume à proteção de prédios públicos e focaram no cariz mediador e pacificador da guarda ao propor sua atuação preventiva como agentes educadores e fiscalizadores em unidades de conservação ambiental.

Abrahão e Ramos (2018) têm interpretado que o Estatuto Geral das Guardas Municipais, na prática, ao listar as competências específicas, como atuação emergencial e patrulhamento preventivo, acabou alargando as competências da Guarda Municipal, de forma a conferir atribuições da Polícia Militar, razão pela qual haveria inconstitucionalidade em alguns pontos da Lei nº 13.022/2014 (ABRAHÃO; RAMOS, 2018). Para os autores a atribuição de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública é exclusiva da Polícia Militar, razão pela qual não cabe à Guarda

Municipal atuar de forma equivalente às polícias militares, o que resulta na inconstitucionalidade de alguns pontos do estatuto.

Para Kopittke (2016), não há inconstitucionalidade do Estatuto Geral das Guardas Municipais, tampouco houve reconhecimento de atribuições que seriam exclusivas da Polícia Militar. O autor defende que o estatuto não transforma as guardas em polícias municipais, pelo contrário, veio para impedir esta confusão que estava ocorrendo em alguns municípios, estabelecendo vedações de símbolos, hierarquias e códigos disciplinares próprios das instituições militares e fincando uma série de competências da guarda, preocupando-se em harmonizá-las com as competências constitucionais dos órgãos de segurança pública.

O Estatuto Geral das Guardas Municipais assegura uma identidade própria a estas instituições, com enfoque preventivo e proativo, para uma atuação integrada com outros órgãos, visando reduzir fatores de risco individuais e coletivos, o que impacta na segurança pública municipal, sem que para isso a atuação seja idêntica à atuação reativa, emergencial e de combate típica das polícias militares.

Kopittke (2016) arremata ainda que este é o entendimento que se consubstancia com a Constituição Federal, pois do contrário, caso se entenda que a Lei nº 13.022/2014 concedeu às guardas municipais atribuições relativas ao policiamento ostensivo e para a preservação da ordem pública, atribuições estas que são exclusivas da Polícia Militar, segundo o art. 144, §5º, da CRFB/1988, seria inevitável reconhecer que a Lei nº 13.022/2014 é inconstitucional.

No Supremo Tribunal Federal, encontra-se pendente de julgamento o RE nº 608.588/SP, em que se decidirá os limites e alcance da reserva legal do art. 144, §8º, da CRFB/1988. A partir dos julgados já apresentados, ADI nº 5.948/DF e 5538/DF, RE nº 658.570/MG, RE nº 846.854/SP e RE nº 1.298.758/SP, extraímos dos votos dos ministros os seguintes posicionamentos:

O ministro Marco Aurélio, em seu voto no RE nº 658.570/MG, defendeu que somente podem ser atribuídas às guardas municipais as atividades que tenham relação com a proteção dos bens, serviços e instalações do município, nos termos do art. 144, § 8º, da CRFB/1988. Por conseguinte, as atividades que não tenham relação com a proteção do patrimônio municipal ou serviços municipais não podem ser atribuídas às guardas. O ministro se aposentou do STF em 12 de julho de 2021.

Do voto do ministro Barroso no RE nº 658.570/MG, podemos extrair que as guardas municipais não são entidades policiais, afinal o ministro ressalta que o poder

de polícia de trânsito pode ser exercido por entidades não policiais, como argumento favorável para que esta competência possa ser exercida pelas guardas, e que até mesmo instituições policiais podem cumular suas atividades típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia. No entanto, ainda em seu voto, o ministro defende que a CRFB/1988 não restringe as atividades da guarda à proteção de bens, serviços e instalações, pelo que se pode entender de seu voto que as guardas não são entidades policiais e que podem realizar outras atividades para além do que está expressamente previsto no art. 144, §8º, da Constituição. No entanto, o próprio ministro Barroso esclarece seu posicionamento, no sentido de que somente de forma pontual se dá esta ampliação de atribuições, em seu voto nas ADI's nº 5.948/DF e 5538/DF:

A função primordial da guarda municipal, embora o STF já tenha admitido ampliações pontuais das respectivas atribuições (RE 658-570-RG, Redator p/o acórdão o Min. Luís Roberto Barroso), ainda é a proteção do patrimônio do município. Outras atribuições são possíveis, mas a função principal é a proteção do patrimônio dos Municípios. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021, p. 20).

Portanto a função principal da guarda segue sendo a proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios. Por outro lado, o policiamento ostensivo, típico da atuação da Polícia Militar na segurança pública, visando à prevenção e combate às infrações que perturbem a ordem pública, notadamente as criminais, foram reservadas pela Constituição à polícia. Em seu voto no RE nº 846.854/SP, o ministro Luís Roberto Barroso afirma ainda que as guardas municipais não exercem atividade essencial de segurança pública, pois a maioria dos municípios brasileiros sequer as havia instituído.

Em posicionamento apresentado no julgamento do RE nº 658.570/MG, o ministro Edson Fachin afirmou que as competências da Guarda Municipal na segurança pública têm estritos limites outorgados pela Constituição, todavia outras atividades podem ser executadas por ela, em virtude de lei, para a execução do poder de polícia do próprio município, como no caso de guardas municipais exercendo poder de polícia administrativo de trânsito. Também no julgamento das ADI's nº 5.948/DF e 5.538/DF, o ministro Fachin afirma que as guardas destinam-se, primeiramente, à proteção de bens, serviços e instalações municipais.

Embora não fosse o objeto do RE nº 846.854/SP, o ministro Alexandre de Moraes entendeu por bem construir a argumentação da Guarda Municipal como



exercente de serviço essencial na segurança pública, para manutenção da ordem pública, prevenção e enfrentamento da criminalidade, para concluir que é a natureza essencial dos serviços prestados para atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade que atrai a competência da Justiça Comum em caso de greve.

Ao afirmar que as guardas exercem atividade de manutenção da ordem pública e enfrentamento à criminalidade, o ministro fez uma interpretação extensiva da Lei nº 13.022/2014, pois não há na referida lei menção ao enfrentamento à criminalidade, de maneira genérica como foi afirmado em seu voto e dá a entender que a guarda tem as mesmas atribuições que a Polícia Militar para a manutenção da ordem pública. Caso esse entendimento seja corroborado, as atribuições previstas para cada órgão nos incisos do art. 144, da CRFB/1988 estarão dispostas de forma despicienda, já que embora a Constituição não tenha atribuído determinada competência a um órgão, em se tratando de segurança pública, sob a justificativa de combate à criminalidade e manutenção da ordem, seria possível que tal órgão agisse.

Todavia não se presumem palavras inúteis na Constituição Federal. Caso todo órgão que atua na segurança pública pudesse realizar atividades idênticas a outro, seria despicienda a descrição das atribuições cabíveis de forma diversa a cada órgão, bastaria que o constituinte enumerasse os órgãos e dissesse que eles podem atuar na segurança pública. Essa não foi a opção do Constituinte, que minudenciou as atribuições dos órgãos atuantes na segurança pública, e tampouco do legislador ordinário, que ressaltou ao longo da Lei nº 13.022/2014 que as competências das guardas municipais devem respeitar as atribuições dos órgãos da segurança pública.

Percebe-se ainda, no julgamento do RE nº 846.854/SP, que os demais ministros não abordaram as atribuições da Guarda Municipal, embora tenham acompanhado o voto do ministro Alexandre de Moraes. O ministro Fachin, por exemplo, entendia que qualquer greve de servidor público deve ser julgada pela Justiça Comum. Apenas os ministros Dias Toffoli e o ministro Celso de Mello expressaram concordância com a argumentação do relator, no sentido de que a Guarda Municipal está prevista no capítulo “Da Segurança Pública” da CRFB/1988 e, portanto, exerce atividade de segurança pública. Os demais ministros não adentraram à questão da Guarda Municipal como exercente de atividade de segurança pública.

No julgamento do RE nº 1.298.758, de 26 de fevereiro de 2021 a 5 de março de 2021, os ministros não abordaram as atribuições da Guarda Municipal, todavia a 1ª Turma do STF, composta à época pelos ministros Dias Toffoli, Marco Aurélio, Rosa

Weber, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes, ressaltou ser constitucional a imposição de regras de asseio, como obrigação de fazer a barba, ter bigode, cabelos ou unhas que sejam condizentes com a dignidade da instituição, por não constituírem regras de disciplina de natureza militar, vedadas às guardas municipais.

Questiona-se a vagueza dos conceitos, afinal o que seria um cabelo condizente com a dignidade da instituição? Sem adentrar ao assunto, que é bastante complexo, alerta-se que devem ser rechaçadas quaisquer interpretações que levem a preconceito racial, como obrigar um guarda a cortar seu cabelo *black power*. Eventuais abusos quanto a essas cobranças acerca de asseio pessoal, no caso concreto, devem ser coibidos pelo Judiciário.

Impende mencionar ainda que a 1ª Turma poderia ter declarado, de maneira incidental, a inconstitucionalidade do art. 14, parágrafo único, da Lei nº 13.022/2014, todavia não o fez. Pelo contrário, argumentou dizendo que era possível a regra de asseio pessoal, por não se constituir em regramento de natureza militar. Destarte deve ser vista como constitucional a opção do legislador ordinário em vedar que as guardas municipais estejam sujeitas a regulamentos disciplinares de natureza militar.

Por fim, no julgamento das ADI's nº 5.948/DF e 5.538/DF, o ministro Alexandre de Moraes afirma que ao julgar o RE 846.854/SP, o Plenário da Suprema Corte reconheceu que as guardas municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, §8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade. Tanto a decisão do plenário do STF no RE nº 846.854/SP, quanto a inclusão das guardas municipais no SUSP, afastaria qualquer dúvida judicial ou legislativa da presença efetiva das guardas municipais no sistema de segurança pública. Desenvolvendo sua argumentação a favor do armamento das guardas municipais de todos os municípios do país, o ministro Alexandre de Moraes afirma ainda que é necessário um conjunto de esforços para o combate ao crime organizado e à criminalidade violenta, à corrupção e a impunidade, razão pela qual as guardas municipais devem atuar em conjunto com os demais órgãos de segurança pública.

Com a devida vênia ao ministro, apesar da necessária integração de esforços na segurança pública, inclusive reafirmada com a edição da Lei nº 13.675/2018, não parece ser atividade da Guarda Municipal o combate às organizações criminosas e combate à corrupção de agentes públicos. Entendimento contrário poderia levar à ideia de que ela deve atuar como uma grande controladoria municipal, afinal, um dos seus trabalhos seria proteger os bens do município, o que incluiria proteger o

patrimônio em face aos corruptos. Esta não parece ter sido a intenção do constituinte originário ao possibilitar a criação das guardas. Caso o ministro tenha falado sobre corrupção e organizações criminosas apenas para contextualizar acerca da necessidade de cooperação entre os participantes do Sistema Único de Segurança Pública, a obrigação de combater estes crimes não se aplica às guardas municipais e, portanto, tais situações não deveriam ser utilizadas como argumento acerca da atuação delas e necessidade de seu armamento.

A atuação da Guarda Municipal deve ter enfoque preventivo e sua atuação repressiva se dá apenas em casos de flagrante delito, quando a guarda se depara com a situação de flagrância. A guarda não pode realizar, de forma autônoma, *blitz* nas ruas da cidade para realização de busca pessoal em veículos, não deve ter grupamento de elite para combate e sequer deve ser acionada no lugar da Polícia Militar para atender ocorrências policiais que não envolvam bens, serviços e instalações municipais.

Não se pode utilizar disque denúncias ou central de chamadas para que a Guarda Municipal seja acionada para reprimir delitos em geral, ainda que se argumente a ausência da Polícia Militar na ocasião. Este argumento poderia ser utilizado para que qualquer outro órgão público ou mesmo cidadão atue como policial, tomando o monopólio da força estatal, sob a justificativa de que a Polícia Militar tem atuação insuficiente para combater os crimes.

Discorda-se do ministro Alexandre de Moraes, quando afirma que a Guarda Municipal exerce atividade de manutenção da ordem pública e enfrentamento da criminalidade de maneira geral. Na linha do entendimento dos ministros Luís Roberto Barroso e Edson Fachin, a atuação prevaiente da Guarda Municipal ainda é a proteção de bens, serviços e instalações municipais. O entendimento que se harmoniza com a Constituição Federal, extraído inclusive do parecer prevaiente durante as discussões do PL nº 1332/2003, é que o rol de competências descritas no art. 5º do Estatuto Geral das Guardas Municipais não pode ser interpretado de forma a conflitar com atribuições da Polícia Militar. Se houver interpretações diversas acerca de algum dos incisos do art. 5º da Lei 13.022/2014, deve-se rechaçar aquela que leve à atuação das guardas como Polícia Militar, realizando policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, mantendo-se a interpretação que não resulte em invasão de competências, ressalvadas as situações excepcionais de flagrante delito

e demais atuações para proteção do patrimônio municipal, área em que é cabível tanto a atuação da corporação militar estadual, quanto da Guarda Civil Municipal.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo federativo de estado brasileiro consagrou a autonomia municipal, todavia limitada pela repartição constitucional de competências, que visa conferir maior eficiência à atuação dos entes federados, evitando que haja atuação dúplice destes sobre uma mesma situação, contudo possibilitando cooperação entre eles em alguns casos. A Constituição Federal também traz um rol de repartição de competências no âmbito da Segurança Pública, elencado no art. 144 da CRFB/1988, em que se inovou em relação à ordem anterior, permitindo que os municípios constituíssem suas guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

A posição doutrinária tradicional, correspondente as vozes de Silva (2006) e Gasparini (1992), é no sentido de que o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública são atribuições exclusivas da Polícia Militar. A Guarda Municipal atuaria apenas de forma indireta na preservação da ordem pública, como consequência da presença dos guardas municipais durante suas atividades constitucionais de proteção do patrimônio público municipal e seus serviços, além de possuírem a faculdade de atuação em casos de flagrante delito, de maneira excepcional.

A insatisfação crônica com os índices de criminalidade fez com que muitos prefeitos, a partir da pressão popular e midiática, passassem a ampliar a atuação de suas guardas municipais para além da proteção do patrimônio municipal, como verdadeiras polícias municipais, realizando policiamento ostensivo, com cariz militarista, de enfrentamento e combate. Com o advento da Lei nº 13.022/2014, o Estatuto Geral das Guardas Municipais, alguns autores defenderam que elas passaram a estar respaldadas para atuação como polícias municipais.

A revisão de literatura, entretanto, indica que a Lei nº 13.022/2014 não atribuiu competências de Polícia Militar às guardas municipais, pelo contrário, ressaltou que estas têm uma identidade particular, com competências próprias, distintas das competências estabelecidas constitucionalmente para os demais órgãos de segurança pública. A sua atuação deve ser destacada como preventiva, com enfoque na mediação de conflitos através do diálogo e da persuasão e na promoção dos direitos da cidadania em nível local, em que os guardas atuam como agentes da cidadania, afastando as guardas municipais do paradigma militarista de combate e atuação reativa-emergencial.

Mesmo no STF, há duas correntes diversas acerca das guardas municipais, uma que defende ser possível ampliações pontuais das suas atribuições, ressaltando-se que sua função principal é a proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios, defendida mais abertamente pelos ministros Roberto Barroso e Edson Fachin, e outra que defende uma atuação mais destacada dos municípios na segurança pública, no combate à criminalidade violenta e ao crime organizado, à prevenção da corrupção e à impunidade, capitaneada pelo ministro Alexandre de Moraes. Por ora, entretanto, não há uma posição definitiva do Pretório Excelso acerca dos parâmetros e limites para que atividades possam ser atribuídas pelos municípios às suas guardas municipais.

A partir da análise sobre os debates e pareceres apresentados na Câmara dos Deputados durante a tramitação do PL nº 1332/2003, que deu origem ao Estatuto Geral das Guardas Municipais, verifica-se que esteve presente a discussão acerca da inconstitucionalidade de certas atribuições, inclusive no tocante ao conflito entre Polícia Militar e Guarda Municipal. Entendeu-se que apenas ulterior mudança constitucional poderia atribuir às guardas municipais *status* de polícia municipal.

Foram rejeitadas menções à polícia municipal, servidores policiais e agentes de autoridade policial para os membros da guarda. Apesar de o STF ter decidido que o armamento das guardas municipais deve ser permitido, independentemente do número de habitantes do município, não significa reconhecimento automático de atividades similares às polícias militares, a quem cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Adicionalmente, o estatuto, ao longo de seu texto, dissocia as guardas municipais das instituições militares, enfoca no caráter preventivo de sua atuação e ressalva, em vários momentos, que a guarda deverá respeitar as competências dos órgãos federais e estaduais.

Como o policiamento ostensivo é atividade reservada pela Constituição Federal às polícias, o município não pode conceder à sua Guarda Municipal atribuição de policiamento ostensivo pelas ruas da cidade, visando prevenir e reprimir infrações criminais de maneira geral. Portanto nos municípios em que ela atua como polícia municipal, realizando patrulhamento não apenas para a proteção de bens, serviços, instalações do município e da população que está utilizando tais bens e serviços, mas realizando verdadeiro policiamento ostensivo pelas ruas da cidade, exorbita-se de sua competência constitucional e legal.

Em geral, um dos argumentos mais recorrentes dos autores que defendem a atuação da Guarda Municipal de forma semelhante à Polícia Militar é que as guardas, na realidade fática, já tem atuação destacada para a segurança pública em vários municípios, suprindo a lacuna deixada por outras instituições, como a citada Polícia Militar. O próprio ministro Alexandre de Moraes utiliza o argumento de que as guardas já atuam, faticamente, de forma destacada na segurança pública de vários municípios.

Portanto, a questão passa a não ser mais analisada sob o prisma da legalidade/constitucionalidade, mas paira sob a atuação das guardas municipais na prática e a visão sobre a atuação que a população desejaria para as guardas. Todavia, a população também deseja repressão policial, se possível com resultado morte para aqueles etiquetados como criminosos, razão pela qual não se deve usar o clamor popular como argumento direcionador para a atuação dos órgãos públicos. Afinal, não raro o clamor popular é diametralmente oposto a direitos fundamentais básicos das pessoas etiquetadas como criminosas.

Para além, argumentar que a atuação fática das guardas já traz benefícios para a comunidade, ainda que atuando como polícia ostensiva paralela à Polícia Militar, leva a uma infinidade de argumentos utilitaristas, inclusive no campo da prevenção, mas que resultam em desrespeito a direitos humanos fundamentais. Por exemplo, caso se legitime que a polícia (ou as guardas) execute qualquer pessoa pega em flagrante, certamente não haverá reincidência, afinal o que pratica um crime é morto tão logo seja capturado, mas esta situação é diametralmente oposta aos direitos fundamentais consagrados na Constituição. Portanto, o argumento de legitimação da atuação das guardas como polícias, por já atuarem dessa forma em alguns municípios, é deveras frágil e pode levar a interpretações totalmente contrárias aos direitos humanos fundamentais.

A Segurança Pública é responsabilidade de todos, mas este dispositivo constitucional não significa que o município poderá dispor de sua Guarda Municipal da forma que bem entender, sob a justificativa de proteção da segurança pública. A colaboração municipal para a segurança pública pode ser feita de diversas maneiras, como convênios com outros entes federativos, regulamentação administrativa de certas atividades e venda de certos produtos, melhoria da iluminação de ruas e parques, políticas de ocupação de espaços públicos, estímulo ao uso de câmeras pelos próprios cidadãos, diminuindo alíquota do imposto sobre a propriedade predial

e territorial urbana, investimento em educação, redução das desigualdades sociais e estímulo à participação comunitária.

Além disso, há uma ampla variedade de atividades de cunho preventivo que podem ser realizadas pela Guarda Municipal, sem que importem em conferi-las atribuições idênticas às das polícias, como ações coordenadas entre a guarda e outros órgãos municipais de políticas assistenciais e educacionais, construção de um plano municipal para prevenção à violência escolar, uma gama de possibilidades de atuação das guardas municipais, conforme o seu enfoque preventivo, que podem contribuir para a diminuição das taxas de criminalidade do município, abandonando-se a antiga ideia de que apenas a repressão policial e o policiamento ostensivo e repressivo são efetivos para a redução dos índices de criminalidade.

Todavia, o município só pode atribuir a seus órgãos o que é de sua competência. Não há como conceder atribuição à sua Guarda Municipal se não possuir poder de polícia ou competência na segurança pública para exercer aquela atribuição. O entendimento que se harmoniza com a Constituição Federal é que o rol de competências descritas no art. 5º do Estatuto Geral das Guardas Municipais não pode ser interpretado de forma a conflitar com atribuições da Polícia Militar. Se houver interpretações diversas acerca de algum dos incisos do art. 5º da Lei 13.022/2014, deve-se rechaçar aquela que leve à atuação das guardas municipais como Polícia Militar, realizando policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, ressalvadas as situações excepcionais em que há flagrante delito.

É preciso atitudes diferentes para que se obtenha resultados diferentes. É neste ponto que se torna ainda mais importante a atuação diferenciada das guardas municipais, com postura preventiva proativa, antecipando-se aos problemas e atuando de forma mediadora e pacificadora nos pequenos conflitos que presenciarem. Esta atuação será destacada para a redução dos índices de criminalidade e na prevenção primária dos crimes.

Caso isto seja feito, a Guarda Municipal também estará atendendo à necessidade de atuação integrada e sistêmica com outros órgãos de segurança pública, para que, atuando de forma sinérgica e coordenada, cada um conforme as suas próprias atribuições, não de maneira isolada, mas de maneira conjunta e articulada, tanto no intercâmbio de informações, quanto na realização de parcerias e programas de atuação conjunta, se possa manter a paz social, a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.



A presente pesquisa contribui na definição e fixação das atribuições cabíveis à Guarda Municipal no âmbito legal/constitucional, das competências que não lhe são permitidas, por serem exclusivas da Polícia Militar, e reafirma seu necessário afastamento dos signos e símbolos militares, por expressa disposição legal. Neste sentido, cabe aos membros do Ministério Público uma atuação destacada no acompanhamento da atuação das guardas municipais, principalmente nos menores municípios, para evitar o desvirtuamento destas.

Espera-se que, a partir dos exemplos citados, seja possível inspirar gestores a atuarem proativamente, visando a elaboração de programas em conjunto com outros órgãos municipais, estaduais e federais. Também se espera inspirar guardas municipais acerca de sua importantíssima função para a comunidade, para que entendam de forma mais clara as suas várias responsabilidades no auxílio da comunidade, auxiliando na resolução de conflitos de forma mediadora e atuando como agentes da cidadania, conforme as bases democráticas de respeito aos direitos fundamentais que se espera destes agentes públicos.

A ausência de posicionamento firmado definitivamente no STF quanto aos limites das atribuições que os municípios podem determinar às suas guardas municipais poderia significar o insucesso da pesquisa, todavia erige uma importância maior ao trabalho, na medida em que possibilita que caminhos aqui traçados, como a interpretação histórica e sistemática a partir dos debates na Câmara dos Deputados do PL nº 1332/2003, possam ser seguidos e considerados, mesmo como contraponto argumentativo, pelos ministros da Suprema Corte durante a elaboração de seus votos para o julgamento do RE nº 608.588/SP, a ser julgado com repercussão geral, ainda que tal possibilidade pareça assaz pretensiosa.

Deseja-se terminar a dissertação firmando votos de admiração pelos guardas municipais de todo o país, que por vezes atuam sem o equipamento necessário e sem amparo da própria instituição. Os guardas municipais têm um papel importantíssimo e merecem cada vez mais respeito. Que a sociedade consiga ver as enormes contribuições que sua atuação pacificadora e preventiva tem a todo o tecido social.

No final, mostra-se recompensadora a conclusão da presente dissertação, mesmo após todo o trabalho extenuante. A sensação de poder contribuir para o ramo acadêmico a partir do presente estudo é gratificante, assentando-se que a defesa da população deve ser realizada com bases democráticas pelos órgãos e agentes

atuantes da Segurança Pública, com respeito à Constituição Federal, em um país livre e com respeito ao pluralismo de ideias.

## REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Bernardo Adame; RAMOS, Alan Robson Alexandrino. Atuação de Guardas Civis Municipais em Terras Indígenas e Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v.9, n.1, p. 109-128, jan./jun. 2018.

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. **Dicionário Escolar da Língua Portuguesa**. 2ª Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2008.

AMAZONAS. **Lei Estadual nº 5.472, de 14 de Maio de 2021**. Fica, o Governo do Estado, por meio da PMAM, autorizado a celebrar com as Prefeituras Municipais, convênios para capacitação, formação e treinamento das Guardas Municipais. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/11317/5472.pdf>. Acesso em 02. Dez. 2021.

AMAZONAS. Ministério Público do Estado do Amazonas. MPAM. **“MPAM vai investigar atuação inconstitucional da Guarda Municipal de Coari”**. MPAM, 19 dez. 2019. Disponível em: <https://www.mpam.mp.br/noticias-portal/12578-mpam-vai-investigar-atuacao-inconstitucional-da-guarda-municipal-de-coari#.YFwnY69KiUk>. Acesso em 22 fev. 2021.

AMAZONAS. Polícia Militar. **PMAM realiza primeira etapa do teste do Estágio Boina Preta**. 22 nov. 2021. Disponível em: [https://pm.am.gov.br/portal/noticia/pmam\\_realiza\\_primeira\\_eta-9513](https://pm.am.gov.br/portal/noticia/pmam_realiza_primeira_eta-9513). Acesso em: 01 dez. 2021.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema Penal Máximo x Cidadania Mínima: Códigos da Violência na era da globalização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A Ilusão de Segurança Jurídica: do controle da violência à violência do controle penal**. 3ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Precedentes Judiciais e Segurança Jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2014.

BARROS, Anderson Rabelo; RODRIGUES, Jone Clei Sousa; GALVIS, Maria Estefany Barrera. Seletividade Criminal: um estudo de caso do sistema penal no Amazonas. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.8, n.1, p. 2049-2067, jan. 2022. DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv8n1-132>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BATISTA, Renan Geraldo; BARCELOS, Marcus Aurélio. Análise das Guardas Municipais à Luz da Lei nº 13.022/2014: aspectos gerais, controversos e atuais. In: MELO, Luiz Carlos Figueira de. et al. (Coord.). **Temas Atuais de Direito Municipal 1**. Monte Carmelo: FUCAMP, 2018.

BATISTA, Marcela de Moraes; FARINIUK, Tharsila Maynardes Dallabona; MELLO, Sérgio Carvalho Benício de. Smartsurveillance em aplicações recentes no Brasil: um estudo de caso nas cidades de Recife e Curitiba. **Revista de Gestão e Secretariado – Gesec**, São Paulo, v.7, n.2, p. 104-137, mai./ago. 2016.

BAUMAN. Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BEDIN, Gilmar Antônio; TOSI, Giuseppe. **Direitos Humanos: uma conquista civilizatória**. Revista Direitos Humanos e Democracia, v. 6, n. 12, p. 297-301, 14 nov. 2018.

BELO HORIZONTE, Prefeitura de. **Guarda Municipal realiza treinamento com Exército Brasileiro**. 21 mar. 2018. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/guarda-municipal-realiza-treinamento-com-exercito-brasileiro>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BEZERRA, Thaís Maia Carvalho. Competência Municipal concernente a Segurança Pública com Advento da Lei Federal nº 13.022/2014. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, v.4, n.2, p. 61-80, Jul./Dez. 2018. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/695>. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **Proporção de municípios com guarda municipal armada sobe para 22,4%**. 02 dez. 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29570-proporcao-de-municipios-com-guarda-municipal-armada-sobe-para-22-4#:~:text=Propor%C3%A7%C3%A3o%20de%20munic%C3%ADpios%20com%20Guarda%20Municipal%20armada%20sobe%20para%2022%2C4%25&text=Ag%C3%AAncia%20de%20Not%C3%ADcias,IBGE>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 1316/2021**. 08 abr. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2277482>. Acesso em: 3 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer ao Projeto de Lei nº 1332, de 2003**. 09 jun. 2004. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=226844&filenome=Tramitacao-PL+1332/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=226844&filenome=Tramitacao-PL+1332/2003). Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer ao Projeto de Lei nº 1332, de 2003**. 04 maio 2012. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=988432&filenome=Tramitacao-PL+1332/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=988432&filenome=Tramitacao-PL+1332/2003). Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1332/2003**. Dispõe sobre as atribuições e competências comuns das Guardas Municipais do Brasil, Regulamenta e disciplina a Constituição, atuação e manutenção das Guardas Civas Municipais como Órgãos de Segurança Pública em todo o Território Nacional e dá outras

providências. 25 jun. 2003. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17JUL2003.pdf#page=64>. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 21 set. 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05 de Outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 06 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 3.598, de 27 de Janeiro de 1866**. Reorganiza a força policial da Côrte, dividindo-a em dous Corpus, um militar e outro civil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3598-27-janeiro-1866-554213-publicacaooriginal-72693-pe.html>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.289/2014, de 29 de Novembro de 2004**. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm). Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.288/2018, de 16 de Fevereiro de 2018**. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9288.htm). Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.847, de 25 de Junho de 2019**. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de Dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9847.htm#art60](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9847.htm#art60). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de Outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 01 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 667, de 2 de Julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm). Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.072, de 30 de Dezembro de 1969**. Dá nova redação ao art. 3º, letra “a” do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969 e dá outras

providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1072.htm). Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais - 2020**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/pesquisa/1/74454?ano=2020>. Acesso em: 06 set. 2021.

BRASIL. **Lei de 16 de Dezembro de 1830**. Manda Executar o Código Criminal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm). Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. **Lei de 10 de Outubro de 1831**. Autoriza a criação de corpos de guardas municipais voluntários nesta cidade e províncias. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-37586-10-outubro-1831-564553-publicacaooriginal-88479-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37586-10-outubro-1831-564553-publicacaooriginal-88479-pl.html). Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 602 – De 19 de Setembro de 1850**. Dá nova organização à Guarda Nacional do Império. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/542130/publicacao/15632884>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.826/2003, de 22 de Dezembro de 2003**. Estatuto do Desarmamento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.826.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.826.htm). Acesso em: 06 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de Agosto de 2006**. Lei de Drogas. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.022/2014, de 8 de Agosto de 2014**. Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm). Acesso em: 06 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.060, de 22 de Dezembro de 2014**. Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13060.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13060.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.675/2018, de 11 de Junho de 2018**. Disciplina a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do §7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm). Acesso em 01 jun. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). **Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil**. Brasília, 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 658.570 Minas Gerais**. 2015. Redator do Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. D. Julgamento: 06 ago. 2015. DJE nº 195/2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307830605&ext=.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 846.854**. 2017. Redator do Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. D. Julgamento: 01 ago. 2017. DJE nº 22/2018. Disponível em: [portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313634101&ext=.pdf](http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313634101&ext=.pdf). Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.156 Distrito Federal**. 2020. Relator Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. D. Julgamento: 09 out. 2020 a 19 out. 2020. DJE nº 274/2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344996345&ext=.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.948 Distrito Federal**. 2021a. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. D. Julgamento: 19 fev. 2021 a 26 fev. 2021. DJE nº 94/2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346443735&ext=.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.538 Distrito Federal**. 2021b. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. D. Julgamento: 19 fev. 2021 a 26 fev. 2021. DJE nº 94/2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346443722&ext=.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 1.298.758 São Paulo**. 2021c. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Primeira Turma. D. Julgamento: 26 fev. 2021 a 05 mar. 2021. DJE nº 49/2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345906878&ext=.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2021.

CARVALHO, Claudio Frederico de. **A Evolução da Segurança Pública Municipal no Brasil**. Curitiba: Intersaberes, 2017.

CERQUEIRA, Josemar Dias. **O município na Segurança Pública**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020. E-ISBN: 978-65-78403-18-2.

FRANÇA, R. Limongi. **Hermenêutica Jurídica**. 13ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

GASPARINI, Diogenes. As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, v.29, n.113, p. 229-242, jan./mar. 1992.

GOMES, Luiz Flávio; GAZOLO, Luís Wanderley. **Populismo Penal Legislativo: a tragédia que não assusta as sociedades de massas**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

HIRATA, Daniel; CARDOSO, Bruno. Coordenação como tecnologia de governo. **Revista Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 22, n. 46, p. 97-130, jul./dez. 2016.

KOPITTKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v.10, n.2, p. 72-87, 29 set 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/695>. Acesso em: 13 ago. 2021.

KUSS, Roberto José Rodrigues. **Lei 13.022/2014 comentada: Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Curitiba: CRV, 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

LIMA, Isabella. Desembargador humilha guarda após multa por não usar máscara em SP: 'Analfabeto'. **G1**, Santos, 19 jul. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2020/07/19/desembargador-humilha-guarda-apos-multa-por-nao-usar-mascara-em-sp-analfabeto.ghtml>. Acesso em: 3 ago. 2021.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 6ª Ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

MANAUS. Guarda Municipal de Manaus. **Disk 153 Guarda Municipal**. 19 fev. 2020. Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/guardamunicipaldemanaus/videos/disk-153-guarda-municipal/654183675123411/>. Acesso em: 20 ago. 2021. 01:25.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v.11, n.2, p. 10-29, ago./set. 2017. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/854/259>. Acesso em: 18 set. 2019.

MARTINS, Juliana Teixeira de Souza. **Guardas Civis Municipais: limites e possibilidades para uma atuação em direitos humanos**. Orientador: Profº Dr. Paulo Cesar Endo. 2018. 160 f. Tese de doutorado em Psicologia – USP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-23082018-151659/publico/martins\\_corrigida.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-23082018-151659/publico/martins_corrigida.pdf). Acesso em: 31 ago. 2021.



MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MOLINA, Antônio García-Pablos. **Tratado de Criminología**. 3ª Ed. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NERY JR., Nelson; ABOUD, Georges. **Direito Constitucional Brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. 22 de Novembro de 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 14.07.2019.

OLIVEIRA, Osmarina de. (2019). Do bambu ao macaco: Análise da violência contra as práticas culturais Guarani na contemporaneidade. **Revista Latino-Americana De Estudos Em Cultura E Sociedade**, v.5, n.5, p. 1-15, 01 mai 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.23899/relacult.v5i5.1597>.

PEREIRA FILHO, Oliveira Alves; SOUSA, Maria da Conceição Sampaio de; ALVES, Patrick Franco. Avaliação de Impacto das Guardas Municipais sobre a Criminalidade com o uso de Tratamentos Binários, Multivalorados e Contínuos. **Revista Brasileira de Economia**, v.72, n.4, p. 515-544, 12 dez. 2018.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SÃO PAULO. **Lei nº 23, de 26 de Março de 1866**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1866/lei-23-26.03.1866.html>. Acesso em: 15 dez. 2021.

SENASP. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais**. Jul. 2005. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/guarda-municipal/download/legislacao/matriz-curricular-nacional.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2021.

SILVA, Antonio Jorge Barbosa da; SILVA, Ygor Felipe Távora da; MIRANDA, Ires Paula de Andrade. A atribuição da guarda municipal em ações ambientais efetivas nas unidades de conservação de Manaus. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, Macapá, v. 13, n. 2, p. 409-421, jul./dez. 2020. DOI:

<https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/6035>. Acesso em: 20 set. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policciamento Comunitário**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Da Segurança Pública. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. et al. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SQUILLACE, Laura. Juventude e Controle Social: a operação Verão no Rio de Janeiro através do olhar de agentes de segurança. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 121, p. 25-48, 15 abr. 2020.

WEICHERT, Marlon Alberto. Violência sistemática e perseguição social no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 11, n. 2, p. 106-128, 17 out. 2017.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O Inimigo no Direito Penal**. 3ª Ed. 6ª Imp. Rio de Janeiro: Revan, 2019.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. et al. **Direito Penal Brasileiro – I**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; SANTOS, Ílison Dias dos. **A Nova Crítica Criminológica**: criminologia em tempos de totalitarismo financeiro. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.