

**ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR CENTRO  
UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA -ASCES/UNITA  
BACHARELADO EM DIREITO**

**CAMILA NÓBREGA  
BARBOSA ASSUNÇÃO**

**EVERTON REBERT SILVA AMORIM**

**JEFERSON FERREIRA DE SOUZA**

**SEGURANÇA PÚBLICA NA ORDEM CONSTITUCIONAL: Uma análise da atuação  
das guardas municipais e os limites da legalidade**

**CARUARU  
2023**

CAMILA NÓBREGA  
BARBOSA ASSUNÇÃO  
EVERTON REBERT SILVA  
AMORIM  
JEFFERSON FERREIRA DESOUZA

**SEGURANÇA PÚBLICA NA ORDEM CONSTITUCIONAL: Uma  
análise da atuação das guardas municipais e os limites da legalidade**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Centro Universitário  
Tabosa de Almeida- ASCES UNITA, como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

Orientador: Fernando Gomes de  
Andrade

**CARUARU**  
**2023**

Dedicamos este trabalho aqueles que incansavelmente apoiaram o árduo caminho que nos levou ao amor pelo direito. Especialmente a Quitéria Silva, Benedito Silva, Epitácio Amorim, ambos in memoriam, e Rosimere Silva, fiéis apoiadores e colaboradores.

## **AGRADECIMENTOS**

Nossa gratidão profunda ao mui estimado mestre Fernando Andrade, sem o qual este trabalho não seria possível, bem como a todos os docentes, do curso de direito, que em tudo nos foram solícitos e inspiradores.

“Três âncoras deixou Deus ao homem: o amor à pátria, o amor à liberdade, o amor à verdade. Cara nos é a pátria, a liberdade, mais cara; mas a verdade, mais cara de tudo.

Damos a vida pela Pátria. Deixamos a Pátria pela liberdade. Mas à Pátria e à liberdade renunciamos pela verdade. Porque este é o mais santo de todos os amores.

Os outros são da terra e do tempo. Este vem do céu e vai à eternidade”. (Rui Barbosa)

## RESUMO

Tendo como objetivo imediato a análise da segurança pública, especificamente quanto ao papel legítimo das guardas municipais sob um prisma constitucional, este trabalho se propõe a averiguar o campo de delimitação dimensional do *modus operandi* das guardas civis, enfrentando as controvérsias acerca do pragmatismo das políticas de segurança pública a luz da teoria dos enclaves autoritários. Do ponto de vista histórico a segurança pública no Brasil padece de determinados celeumas tendendo em alguns momentos a um caminho autoritário e disforme da Constituição, tal fenômeno se desenvolve de modo sutil, sobretudo na ampliação do poder persecutório estatal através da força ostensiva e de políticas públicas que, frequentemente, ameaçam direitos fundamentais. Nessa ótica analisar o papel das guardas municipais a luz do paradigma constitucional é uma via, teórica e tendente à prática, para emoldurar esses órgãos nos valores expressos nas regras e princípios da Carta Magna, assegurando assim a observância e a salvaguarda de direitos fundamentais sensíveis.

## **ABSTRACT**

With the immediate objective of analyzing public security, specifically regarding the legitimate role of municipal guards from a constitutional perspective, this work aims to investigate the boundaries of the modus operandi of civil guards, addressing the controversies surrounding the pragmatism of public security policies in light of the theory of authoritarian enclaves. From a historical viewpoint, public security in Brazil suffers from certain dilemmas, tending at times toward an authoritarian and disfigured path in relation to the Constitution. Such a phenomenon develops subtly, especially through the expansion of state persecutory power via overt force and public policies that often threaten fundamental rights. In this perspective, examining the role of municipal guards in light of the constitutional paradigm is a theoretical and practical approach to framing these organizations within the values expressed in the rules and principles of the Constitution, thus ensuring the observance and safeguarding of sensitive fundamental rights.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. NOVO PARADIGMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988	11
3. ÓRGÃOS DE SEGURANÇAS PÚBLICAS, NATUREZA CONSTITUCIONAL E TAXATIVIDADE	15
4. NATUREZA E LIMITES LEGAIS DAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS	22
5. LEI 13.022/2014, ESTATUTO DA GUARDA MUNICIPAL E CRITÉRIOS HERMENÊUTICOS	28
6. DIVERGÊNCIAS PRÁTICA E TEÓRICA SOBRE O PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS E SUA CONVERSÃO EM POLÍCIAS CIVIS MUNICIPAIS	31
7. SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA INTEGRAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL E A (IM)POSSIBILIDADE DA CRIAÇÃO DE UMA POLÍCIA MUNICIPAL POR EMENDA CONSTITUCIONAL	34
8. CONCLUSÃO	37
REFERÊNCIAS	41

## 1. INTRODUÇÃO

O artigo 144 da Carta Magna estabelece que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos para preservação da ordem pública, daincolumidade das pessoas e do patrimônio. Naquele mesmo artigo o texto da lei maior traz o rol dos órgãos estatais incumbidos desse praestare, isto é, a polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, esta última gradativamente em desuso, no âmbito dos estados e do DF: as polícias civis, polícias militares e corpo de bombeiros militares e por fim as polícias penais federal, distrital e estadual que foram incluídas nos órgão de segurança pública através da emenda constitucional nº 104 promulgada em 4 de dezembro de 2019.

Por sua vez no parágrafo 8º do artigo 144 da carta cidadã de 1988 se trás a faculdade dos municípios de constituir guardas municipais para proteção dos seus bens, serviços e instalações. Note-se, pois, que a constituição não elencou as guardas municipais entre os órgão de segurança pública e limitou sua atuação a proteção de instalações, bens e serviços municipais, tal previsão não foi uma desatenção do legislador constituinte, pelo contrário, houve várias propostas de criação de uma polícia municipal, no contexto da constituinte de 1988, porém as propostas nesse sentido foram rechaçadas, de modo que não se pode alegar que houve qualquer esquecimento por parte da constituição federal. É bem verdade que no espírito constitucional de 1988 havia o desejo de “enxugar” os órgãos policiais e de se dar a eles nova roupagem que coadunem com uma realidade democrática e cidadã, superando, ao menos em desejo, qualquer resquício de repressão típica de um Estado policial autoritário. Nesse mesmo sentido as guardas civis, precursoras das guardas municipais, foram suprimidas ainda no regime militar e o policiamento investigativo e ostensivo ficou a cargo dos Estados e da união, restando aos municípios ainda assim aquela célebre missão de ver protegido seus bens, instalações e sobretudo de ver garantido a execução dos seus serviços públicos.

Ocorre que não obstante a determinação constitucional, na prática, as guardas municipais vêm desempenhando funções por vezes muito além, e algumas vezes aquém, de sua missão constitucional, isto é, comum tornou-se ver as guardas municipais fazendo vezes de polícia ostensiva e até mesmo fazendo diligências investigativas, tudo ao arpejo das leis. Tal realidade não se verifica apenas em cidades de menor porte, mas até mesmo em capitais e cidades populosas, não é incomum os noticiários policiais mostrarem guardas municipais agindo com uma roupagem verdadeiramente ostensiva e até mesmo paramilitar. Evidentemente há uma problemática in natura que envolve as guardas municipais que é justamente o grande número de municípios, alguns possuindo guardas municipais e outros não, e uma grande quantidade de divergências na atuação desses órgãos, formando uma plêiade de posturas, modos operandi, conduta disciplinar e cultura organizacional. Espera-se que com o advento da lei 13.022 de 2013 houvesse uma maior uniformidade das guardas municipais e que as ações vistas como inconstitucionais fossem diminuindo, mas na prática ficou evidenciado que pouco ou nada mudou, vê-se guarda municipal de certo município no qual a GCM se limita a vigilância praças e parques, vê-se guardas de outros municípios nos quais a guarda municipal age como uma instituição militar, investigativa e as vezes até como um tipo de milícia municipal. Diante dessa situação pragmática os tribunais têm insistido em impor limites à atuação das guardas municipais, sobretudo pelos excessos e violações de direitos fundamentais originadas de abordagem e diligências desprovidas de qualquer fumaça de legalidade. É bem verdade, conforme já expressado, que com o advento da lei 13.022/2014 (estatuto das guardas

municipais) esperava-se que todo o caos envolvendo a atuação das guardas municipais fossem dissipados, porém surgiu ainda mais polêmicas e inquietações gerando uma verdadeira distorção da vontade constitucional e uma dessas distorções é equiparar as guardas municipais as polícias militares e as vezes as polícias civis.

Ainda que haja apenas a dificuldade prática de se imaginar “5.568 polícias municipais” dado o número de municípios do Brasil, restaria também de se levantar a questão da legalidade e da constitucionalidade, a luz das atribuições das guardas municipais previstas na Lex Mater, mas na realidade dos tribunais a interpretação da constituição vem trilhando uma linha ortodoxa, embora tenuamente, anulando provas colhidas com a participação da guarda municipal, revogando prisão em flagrante eivadas de ilegalidade e trazendo as guardas municipais de volta ao seu papel constitucional. Evidentemente o direito não é estático e há quem defenda que com uma emenda constitucional tudo poderia ser resolvido, embora haja na doutrina também o entendimento de que as forças policiais não podem ser criadas por mera vontade sem antes se buscar entender se há essa possibilidade de ampliação do poder repressor do Estado, assim sendo o apego ao espírito da constituição é a única clareza em meio a nebulosa realidade dos mais de cinco mil municípios do Brasil e a sua faculdade de criar guardas municipais.

## 2. NOVO PARADIGMA DA ORDEM E SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com uma nova constituição se funda um Estado completamente novo, isto é, ocorre uma reforma da substância do próprio Estado e suas instituições, é o que extraímos da doutrina constitucional a exemplo da lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Gilmar Ferreira Mendes, Michel Temer, Canotilho e etc. Com esse fenômeno se materializa uma nova realidade prática e institucional da segurança pública no Brasil que conta como marco de partida a constituição de 1988. Nos anos anteriores a promulgação da carta cidadã o Brasil se caracterizou como um estado policial com grande tendência totalitária e um forte autoritarismo característico de um regime antidemocrático que perdurou de 1964 até as vésperas de 1988. Nesse sentido as forças policiais foram incontáveis vezes usadas contra a população sem qualquer garantia contra a violação de direitos civis sensíveis, sobre tudo nos anos que sucederam 1965 com o uso da doutrina do "inimigo interno" que viraria lei em 1968 através do decreto lei nº 314/68 que tratou como prioridade identificar e segregar os "inimigos internos" que eram todos que discordassem do regime vigente. Assim a segurança pública não era encarada como uma garantia da ordem pública e do bem estar social, mas como um mecanismo de supressão de oposição e de eliminação objetiva de pessoas indesejáveis, tal doutrina bebe nas fontes do direito penal do inimigo de Gunter Jakobs.

Evidentemente a atuação policial baseada na doutrina do inimigo interno, que precedeu a ordem constitucional vigente, usava-se de uma propaganda de eliminação da violência através de métodos que justificavam a violação quase que generalizada dos direitos civis fundamentais, nesse contexto as guardas civis atuavam nas capitais do país de forma idêntica a polícia militar, as vezes até na estrutura hierárquica, e embora tivesse o âmbito de atuação territorialmente limitado agiam também sob forte influência do regime militar e da doutrina do "inimigo interno" doutrina essa que preparou uma falsa divisão também entre as forças policiais e o corpo social, como se a segurança pública estivesse acima da sociedade e não a serviço dela, ao tratar do assunto, afirma Balestreiri (2009, p. 1): "Do autoritarismo vigente entre 1964 e 1984 e da manipulação por ele dos aparelhos policiais, esse velho paradigma maniqueísta cindiu a sociedade e a polícia, como se o último não fizesse parte do primeiro."

No mais a propaganda do regime militar, de que o autoritarismo do regime garantia a segurança e a paz social, apresenta-se completamente dissonante da realidade, posto que a violência estatal passava a ganhar corpo robusto e a violência civil apenas crescia, mostrando a ineficiência prática do modelo autoritário de segurança pública. Foi justamente durante o regime de exceção que a violência alcançou pico, chegando a uma média de 11 homicídios por 100 mil habitantes, em âmbito nacional, e nas grandes capitais os números saltavam para 20 homicídios por 100 mil habitantes, bem acima do índice que considera uma epidemia de violência cuja marca é de 10 homicídios por 100 mil habitantes. A crescente violência civil que ocorreu no regime militar encontra entre outros fatores a própria violência estatal, a ineficiência dos órgãos policiais e a atuação do que ficou conhecido como esquadrão da morte que eram grupos policiais caracterizados pelo uso de extermínio, tortura e métodos que contrariavam até as leis do próprio regime.

Nesse contexto histórico as guardas civis, a exemplo da guarda civil de São Paulo, ganha grande notoriedade a ponto de exercer protagonismo acima de outras instituições, porém contaminada por uma série de ilegalidade e abusos que fizeram essas guardas civis se distanciarem do espírito do qual foram concebidas que foi uma influência da atividade policial civil francesa e britânica. com o Ato institucional nº 5 de 1968, que dava ao poder executivo a prerrogativa de legislar em todas as matérias e exercer todas as funções que cabiam ao legislativo, houve um grande fenômeno de fusão das guardas civis com forças militares, a exemplo do que ocorreu em São Paulo em fevereiro de 1979, ou seja, um modelo autoritário e ilegítimo de ser criar forças policiais. Com esse cenário caótico e fragmentado a violência urbana crescia paralelamente a violência estatal e gerava um grande apelo popular pelo fim do regime de exceção, a democratização do País e das suas instituições o que obviamente incluía uma nova abordagem da segurança pública.

Com a promulgação da constituição de 1988, a carta cidadã, iniciou-se um novo paradigma para segurança pública baseada na dignidade da pessoa humana, no estado democrático de direito, no respeito aos direitos humanos e demais princípios norteadores expressos e implícitos na Carta Cidadã. O artigo 144 da Constituição federal, tratando da segurança pública, traz como premissa que a segurança pública é um dever estatal e responsabilidade de todos, trazendo o cidadão de um polo meramente passivo para um polo ativo na garantia da ordem pública e da incolumidade das pessoas e seus bens. Nesse aspecto resta superado todo modelo anterior e a constituição tratou de estabelecer os órgãos incumbidos da atividade da segurança pública e seus limites de atuação, visando garantir os direitos do cidadão e reparar os celeumas deixados pelo regime anterior. No tocante a ordem pública e segurança pública recorremos a lição de Álvaro Lazzarini: "A ordem pública é a." disposição pacífica e harmoniosa da convivência pública, conforme os princípios legais e éticos vigentes na sociedade (LAZZARINI, 1995) Nessa linha de raciocínio ao explicar a ordem pública e segurança pública, na Carta cidadã de 1988, Lazzarini usa uma conceituação elástica que transcende a mera legalidade formalista, esse processo é uma tendência do pós-positivismo, ou seja: na ordem vigente o referencial de ordem não é apenas a lei, mas se encorpa de matéria mais exigente substanciada em um caráter moral, legal e legitimado pelas regras e princípios constitucionais, bem como daqueles princípios extraídos de tratados internacionais de direitos humanos.

Conceituada a ordem pública sob os paradigmas da Lex Mater vigente, mais uma vez imergindo na lição de Lazzarini encontramos a definição de segurança pública: "A segurança pública por sua vez é a garantia da ordem pública. Sendo uma atividade meio, ela se submete aos mesmos condicionamentos da ordem pública, que é sua finalidade, devendo por tanto ser: legal, legítima e moral" (LAZZARINI, 1995). Conforme a doutrina de Lazzarini a segurança pública é uma atividade-meio, isto é, visa ver garantida o seu fim que é a ordem pública e notadamente a ordem pública é a garantia de subsistência do próprio Estado de direito. Nessa diapasão, conforme lição de Gilmar Ferreira Mendes, para subsistência da ordem constitucional mister é a estabilidade social através da ordem pública, não se trata pois a ordem pública de um jargão vazio, mas é dotado de significado político e social que exprime a situação próxima do normal das forças sociais (MENDES ET AL, 2022). Assim a segurança pública se ocupa de laborar na manutenção dessa ordem, essa é a via ordinária, e para isso faz uso de suas atribuições outorgadas e limitadas pela própria força da norma constitucional, em via extraordinária a própria constituição trás medidas excepcionais para ver garantida aquela ordem pública, quer pelo Estado de defesa, quer pelo estado de sítio, quer pela intervenção federal, mas tais remédios excepcionalíssimos são criados para que, de maneira ideal, fiquem no mero mundo das possibilidades, ao passo que a segurança pública foi pensada e criada para que no dia a dia cumpra o nobre ofício da garantia da ordem e da incolumidade das pessoas e sua fazenda.

A prestação do serviço de segurança pública é um verdadeiro poder-dever do Estado, que monopoliza a segurança pública, mas com a Constituição de 1988 o cidadão passa a exercer um protagonismo deixando de ser um mero elemento passivo hipotético, para ser corresponsável, na forma da lei, pela segurança e pela ordem pública, assim sendo o cidadão exerce seu poder de fiscalização junto as instituições, colabora com a segurança coletiva através de informações, denuncia eventuais excessos através das ouvidorias e corregedorias dos próprios órgãos de segurança pública e auxilia o ministério público, no que couber e puder, para apuração de violações a direitos humanos seja por ação ou omissão. Restasuperado também, na ordem vigente, a doutrina antidemocrática do "inimigo interno" se existe ainda, é bem verdade, na prática policial e até em leis infraconstitucionais, elementos que remetem a uma segurança pública do inimigo, ou ainda direito penal do inimigo, tal se dá ao arrepio da constituição, na nova ordem constitucional não há amigos ou inimigos do regime, há pessoas humanas dotadas de dignidade e direitos invioláveis tutelados por garantias fundamentais e cláusulas pétreas.

A nova realidade da segurança pública requer como princípio basilar o respeito aos direitos humanos e a tudo o que estabelece a constituição federal, assim as guardas municipais não podem estar alheias a essa realidade imperativa, marcada por um direito garantista e uma prestação legítima, descentralizada e pautada nos limites impostos pela Lei maior. Também pela nova ordem constituição não se pode pretender tratar os direitos fundamentais como obstáculos para concretização da segurança pública e da ordem geral, não há qualquer espaço para flexibilização dos direitos e garantias em nome de um pretense combate a criminalidade, tampouco há espaço para criação de órgão de segurança ao arrepio da lei maior, a semelhança do que se verifica em vários municípios brasileiros nos quais há guardas municipais semi-militarizadas, guardas civis contratadas sem concurso público e até milícias municipais fazendo vezes de polícia. é mister entender que há uma imposição vertical e uma harmonia completa entre segurança pública e as conquistas advindas das tantas lutas que culminaram na promulgação da constituição cidadã de 1988. Nesse sentido, Valter Foleto Santin na obra "Controle Judicial da Segurança Pública" esclarece-nos a natureza jurídica da segurança pública sustentando que, "pelos valores que protege e resguarda para uma qualidade de vida comunitária tranquila e pacífica não há divergência sobre a condição de direito fundamental do direito à segurança pública." (SANTIN, 2013).

### 3. ÓRGÃOS DE SEGURANÇAS PÚBLICAS, NATUREZA CONSTITUCIONAL E TAXATIVIDADE

Este capítulo tem por finalidade fazer uma abordagem acerca dos órgãos de segurança pública e a exata localização da Guarda civil municipal no rol trazido no artigo 144 da Lex Mater. É importante frisar que pela primeira vez, nas constituições do Brasil, o tema da segurança pública recebeu tratamento individualizado e um rol de órgãos incumbidos da prestação desse ofício estatal, há evidentemente o tratamento da segurança diluído no corpo constitucional, sobre tudo com uma roupagem mais ampla, nesse sentido Humberto Barrionuevo Fabretti ensina que o termo segurança ganha um aspecto sobremaneira garantista no sentido de estar seguro em relação aos direitos que estão elencados nos incisos do próprio art. 5º. Ensina também que a segurança é uma realidade impositiva contra as arbitrariedades do próprio Estado-polícia, imposição essa contida nas garantias que gera uma série de limitações a ação estatal em favor da segurança do cidadão. (FABRETTI, 2014). Tal concepção caminha em consonância com o que diz o artigo 144/CF ao colocar a segurança pública sob a responsabilidade de todos, isto é, o cidadão é sujeito de direito e elemento ativo na garantia da ordem constitucional e da contenção do ímpeto violento seja social, seja estatal. No artigo 5º da Constituição Federal é trazido entre tantas garantias, aos brasileiros e estrangeiros residentes ou transitantes no país, a garantia a segurança, abordada num aspecto elástico compreendendo a segurança jurídica, judicial e a segurança social. por sua vez no artigo 6º da Carta Maior a segurança é elencada entre os direitos sociais, também sob um aspecto amplo e poroso. Nesse sentido a segurança pública é um direito-dever indispensável e para concretização desse direito-dever a Constituição, além de transmitir a responsabilidade a todos, elencou órgãos para esse praestare através de atribuições e uma verdadeira solidariedade entre os entes federativos no tocante aquela matéria trouxe previsto a Lex Mater os seguintes órgãos: a) polícia federal; b) polícia rodoviária federal; c) polícia ferroviária federal; d) polícias civis; e) polícias militares; f) corpos de bombeiros militares; g) polícias penais federal, estaduais e distrital, esses últimos inclusos através da emenda constitucional nº 104 de 2019. Nota-se que a Guarda Civil municipal não foi trazida no rol; trataremos da questão em capítulo próprio, mas foi mencionada no parágrafo 8º do mesmo dispositivo ao prever a faculdade-possibilidade dos municípios criarem guardas municipais para proteção de seus bens, serviços e instalações.

Sem esvaziar o assunto é importante fazer algumas distinções entre as atribuições dos órgãos previstos no artigo 144/CF e da própria Guarda Municipal, nas palavras de Pedro Luis de Souza Lopes e Ana Carolina Russo:

De modo irregular e incidental, são distribuídas entre os diversos organismos policiais atribuições correspondentes às duas modalidades elementares de atuação policial: preventiva e repressiva. As atribuições preventivas são exercidas maciçamente por meio do policiamento uniformizado e tem como alvo, além da prevenção e controle do crime, de modo restrito, a preservação da ordem pública, em sentido amplo. Já as atribuições repressivas são desenvolvidas por meio de atividades restaurativas e investigativas e tem como centro de gravidade o fenômenocriminal, assim definido pela legislação criminal infraconstitucional (CIÊNCIAS POLICIAIS BRASIL, 2020).

Nota-se que o modelo de atribuições, aos órgãos de segurança pública, é verdadeiramente irregular e descentralizada, via de regra as polícias militares dos estados e do DF se ocupam do policiamento uniformizado visando a prevenção de práticas delituosas e assegurar a ordem

pública, já as polícias civis se ocupam de um papel investigativo, ao passo que a polícia federal possui atribuição híbrida, pois agrega em si atividades tanto de natureza preventiva, quanto de natureza repressiva. Ainda no âmbito da união a polícia rodoviária federal foi destinada pela constituição ao patrulhamento ostensivo de trânsito nas rodovias federais e por fim a polícia ferroviária federal exerce patrulhamento ostensivo nas ferrovias federais, esse último órgão vem gradativamente perdendo a importância prática, mas por razões de política de gestão de transportes e locomoção civil, nada obsta que a polícia ferroviária ganhe protagonismo caso o País passe por uma implementação de ferrovias. Por fim no âmbito dos estados e do DF os corpos de bombeiros militares tem roupagem de órgão de segurança pública por expressa previsão constitucional e são juntamente com as polícias militares forças auxiliares e reservas do exército brasileiro.

Há algumas críticas, e preocupações, em relação a certa roupagem dos órgãos militarizados da segurança pública, isso porque são forças auxiliares do exército e esperava-se que o uso das forças armadas e seus braços auxiliares não fossem novamente empregados na segurança pública por questões práticas, isto é, o autoritarismo histórico, no Brasil, muito se usou da militarização das forças de segurança para agendas de regime e isso foi largamente usado em países latinos conforme trata Manoel Antonio Garretón ao explicar os enclaves autoritários que as democracias latino-americanas (GARRETÓN, 1992) por sua natureza inconclusiva acabam tendo, por meio de uma clara tendência de retorno ao autoritarismo pretérito através de brechas institucionais, sobretudo na segurança pública. Esses enclaves autoritários, que são espaços de poder que burlam as regras e princípios do Estado de direito, estão presentes na tentativa constante de se criar órgãos policiais á revelia

do que dispõe a constituição, sobre tudo em um país demasiadamente violento, como Brasil, o discurso de ampliação do poder policial estatal acaba sendo muito sedutor, pois se usa de retóricas do "nós contra eles" ou da fadada teoria do inimigo interno o que acarreta no inchaço do poder estatal e na ampliação gradativa do autoritarismo.

Longe de resolver o problema da (in) segurança pública, os enclaves autoritários acabam por gerar violência estatal, às vezes vestida de um formalismo para ter aparência de legalidade e as vezes beirando ao banditismo burocrático com traços de milícias ou de facções com distintivos de todo tipo. É nesse contexto que se apresenta duas situações aparentemente polêmicas: uma delas é a da Guarda Civil Municipal que em vários municípios é usada como se polícia fosse, mesmo não havendo tal previsão no artigo 144 da Constituição Federal, outra figura estranha a institucionalidade é a força nacional de segurança pública, órgão exógeno a constituição e que foi criado por meio de decreto, no governo Lula, através de decreto nº 5289/2004 conjuntamente uma portaria, 3461 de 19 de Dezembro de 2013, Governo Dilma, institui o manual de garantia da lei e da ordem sob coordenação do Estado-maior conjunto das forças armadas. Ao tratar do assunto Augusto Monteiro Galindo (2015, p. 95) explica:

Nesse prumo, explora-se o fato de que permanecem vigentes no ordenamento jurídico atual algumas normatizações do Poder Executivo Federal, na área da segurança pública, de matiz tipicamente anti-democrática: a uma, por que representam a concretização da constitucionalização simbólica no sentido da consubstancialização do cinismo estatal ao recorrerem a posturas autoritárias instrumentalizadoras da Constituição, subdimensionando o seu conteúdo axiológico contraposto à realidade fática do poder; a duas, porque importam em graves violações às disposições do próprio texto constitucional, enfatizando a violação ao direito posto, no implemento do que pode restar como a gênese de um possível estado de exceção agambeniano no Brasil, considerando o campo específico da segurança pública.

Com efeito, a guarda municipal não aparece no rol de órgãos de segurança pública trazido no artigo 144 da Constituição federal e a tal força nacional de segurança pública sequer tem previsão constitucional, diferente das guardas civis municipais que aparece no parágrafo 8º do supracitado artigo, porém com atribuições bem específicas, outrossim a força nacional de segurança pública é uma força estranha ao ordenamento constitucional e se assemelha a várias forças autoritárias criadas em diversos regimes de exceção, a semelhança de nomenclatura não é mera coincidência, órgãos repressores como "força popular de segurança pública" "milícia do povo" "exército dos trabalhadores" "força nacional revolucionária" "força nacional contrarrevolucionária" e etc são criados de tempos em tempos, principalmente em países da América latina, e tem roupagem completamente autoritária, são fruto dos enclaves autoritários previstos na teoria de Garretón. No mais outra discussão é trazida sobre o rol dos órgãos de segurança pública, previsto no artigo 144/CF, e orbita em torno da taxatividade, ou não taxatividade, daquele rol. Quanto a importância da taxatividade do rol do artigo em questão, o assunto ganha importância por dois aspectos, primeiramente o assunto tem importância no sob um prisma de garantias e de direitos fundamentais e noutro aspecto interessa para deixar claro se o intuito de se criar novos órgãos é possível através de uma hermenêutica extensiva. Sobre o primeiro aspecto importa dizer que os órgãos de segurança pública exercem um papel que interfere diretamente na seara dos direitos fundamentais, limitando alguns direitos e suprimindo outros de forma temporária.

Por essa razão não condiz com o espírito da constituição brasileira a possibilidade dos entes federados criar órgãos policiais sem nenhum critério e sem limitação, a taxatividade dos

órgãos de polícia é uma garantia dos direitos fundamentais do cidadão e uma limitação aos poderes do Estado. Nas palavras de Ives Gandra, a questão central é "qual é, no Estado de direito, o direito do Estado" é justamente isso que a constituição regula, entre tantos aspectos, impõe limites ao poder estatal, o que inclui o poder de polícia, mas por outro lado o Estado, para garantir a segurança e a ordem pública, intervém na seara particular e coloca razoáveis limites em alguns direitos do cidadão, é justamente isso o que tenta explicar a Teoria do Limite dos Limites (Schranken-Schranken). Ela aborda a questão de que os direitos fundamentais podem e devem ter certas limitações, é dentro desse campo que trabalha os órgão de segurança pública, devendo nessa limitação restar preservado o núcleo do direito em si, nesse sentido Gilmar Mendes e Paulo Gonet, com base na doutrina de Konrad Hesse, explicam:

Por essa razão, propõe Hesse uma fórmula conciliadora, que reconhece no princípio da proporcionalidade uma proteção contra as limitações arbitrárias ou desarrazoadas (teoria relativa), mas também contra a lesão ao núcleo essencial dos direitos fundamentais. É que, observa Hesse, a proporcionalidade não há de ser interpretada em sentido meramente econômico, de adequação da medida limitadora ao fim perseguido, devendo também cuidar da harmonização dessa finalidade com o direito afetado pela medida. (MENDES, 2011, p. 349).

Noutro aspecto a taxatividade do rol do artigo 144/CF trás um interesse acerca da possibilidade hermenêutica de ampliação daquele número de órgãos de segurança à fim de dar legitimidade a força nacional de segurança pública e sobretudo as guardas municipais quando passam a exercer o papel de polícia. Sobre o assunto, o delegado e pesquisador Thiago Chinellato explica sem delongas: "Especificamente sobre o artigo 144, o primeiro aspecto a ser observado é que o rol de órgãos constante do artigo é taxativo, não permitindo, dessa forma, a inclusão de nenhum outro órgão, seja pelos Estados ou municípios, que devem sim,

observar o modelo federal." (JUSBRASIL, 2013).

O assunto encontra-se pacificado na doutrina e sobretudo na jurisprudência do supremo tribunal federal, ou seja, o rol do artigo 144 não é exemplificativo e sim taxativo, não podendo sob forma de pretensa retórica ou hermenêutica se criar ou modificar órgãos para lhe dar roupagem de constitucionalidade. Por diversas vezes o praetorium excelso se manifestou no sentido de ser taxativo o rol do artigo 144 da Constituição, nesse sentido:

Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. [...] Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. Violação do art. 144, c/c o art. 25 da Constituição da República. [ADI 2.827, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-9-2010, P, DJE de 6-4-2011.]

Quando alguns estados da federação pretenderam, mediante ato normativo estadual, criar uma polícia de trânsito o supremo se manifestou de forma uníssona:

Os Estados-membros, assim como o Distrito Federal, devem seguir o modelo federal. O art. 144 da Constituição aponta os órgãos incumbidos do exercício da segurança pública. Entre eles não está o Departamento de Trânsito. Resta pois vedada aos Estados-membros a possibilidade de estender o rol, que esta Corte já firmou ser *numerus clausus*, para alcançar o Departamento de Trânsito. [ADI 1.182, voto do rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.]

Da mesma forma se manifestou o STF quando se tentou criar uma polícia penal através de lei estadual, é importante porém lembrar que as polícias penais foram incluídas no rol de órgãos de segurança pública somente em 2019 através de uma emenda constitucional. Trataremos em capítulo próprio a possibilidade de se criar novos órgãos e segurança pública através de emenda constitucional de forma semelhante ao que ocorreu com a polícia penal. Notocante as guardas municipais, apesar da polêmica meramente aparente, não constam no rol *numerus clausus* do artigo 144 da Constituição, embora operem com alguma ligação à segurança pública, visto que cumprem o papel de proteção dos bens, instalações e serviços municipais, não são órgãos de segurança pública e muito menos "polícia municipal".

O supremo tribunal federal também, por diversas vezes, se manifestou em relação as guardas civis municipais, recentemente a primeira turma da suprema corte decidiu que a guarda municipal não pode fazer vezes de polícia ostensiva e muito menos fazer diligências investigativas, pois tais atribuições são daqueles órgãos previstos no artigo 144/CF. A corte decidiu que o limite de atuação, mais extensiva, das guarda civil municipal é a prisão em flagrante, ou seja, fora do flagrante não cabe diligências por parte das GCM'S sob pena de

afrontar o texto constitucional e fulminar de ilegalidade os procedimentos. Nesse sentido, o importante acórdão da primeira turma do STF, datado de 13/0622:

A. REG. NOS EMB .DECL. N.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO  
1.281.774 SÃO PAULO

RELATOR

MIN. ALEXANDRE DE MORAES

1. A guarda municipal pode, e deve, prender quem se encontre em situação de flagrante delito, nos termos do art. 301 do CPP. Precedentes.

2. Hipótese em que a prisão realizada pela Guarda Municipal ultrapassou os limites próprios da prisão em flagrante. Prisão realizada, no caso, a partir de denúncia anônima, seguida de diligências investigativas e de ingresso à residência do suspeito.

3. Agravo regimental provido, com a devida vênia, para o fim de negar provimento ao recurso extraordinário, restabelecendo-se o acórdão absolutório proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

O acórdão em questão tem grande importância, pois além de recente caminha ao encontro de várias outras decisões, inclusive do STJ, que reforçam a importância de se respeitar o rol e as atribuições previstas na Carta Magna em relação ao órgãos de segurança pública. O caso concreto que motivou tal decisão partiu do fato de guardas municipais, através de denúncia anônima, terem realizado diligências, apreendido drogas e realizado prisão em flagrante, a defesa do réu em questão, após condenação, apelou ao TJSP alegando que a prisão em flagrante, operada pelos GCM'S, foi precedida de diligências que se afiguravam como investigativas o que tornou as provas colhidas ilícitas, pois a Guarda civil municipal não possui tal atribuição e esse modus operandi viola a Constituição Federal. O TJSP deu provimento à apelação, reconhecendo a ilegalidade dos atos praticados pelos guardas municipais, porque efetivaram o flagrante praticando atividade típica de polícia investigativa. A questão que se descortina não orbita em torno da Guarda Municipal exercer atividade de segurança pública, pois quanto a isso não há polêmica, dentro de suas atribuições constitucionais a GCM ocupa um papel de segurança pública, mas há que se dizer que os papéis constitucionalmente atribuídos aos órgãos policiais não podem ser invadidos pelas Guardas Civis, e o fato das GCM'S operarem, limitadamente, na segurança pública, tampouco pode as tornar um órgão policial, visto que a constituição optou por não criar uma polícia municipal. Esclarecendo esse ponto o voto do ministro Dias Toffoli nesse mesmo julgado explica que:

Como visto, as guardas municipais, embora exerçam funções de proteção ao patrimônio local e de prevenção, não constam no rol do art. 144 da CF. A menção feita no § 8º se refere tão somente à faculdade atribuída aos municípios, bem como aos limites fixados pela Lei. [...] Ora, o art. 144, § 8º, da Constituição Federal atribuiu as guardas municipais a proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Atividades de investigação e policiamento ostensivo, conforme expresso nos demais parágrafos do mesmo artigo, constituem função das polícias civil e militar.

Quanto a possibilidade de guardas municipais efetuarem prisão em flagrante, isso não é motivo de controvérsia, visto que qualquer do povo pode efetuar prisão em flagrante, é o que diz o artigo 301 do código penal brasileiro, mas isso não é relevante para determinar qualquer alteração na taxatividade dos órgãos policiais, trataremos dessa atribuição da guarda civil em capítulo específico, restando então entender que as altas cortes e os tribunais tem, acertadamente, reafirmado os limites que a constituição já estabeleceu, o STJ vem recorrentemente se

manifestando e, felizmente, no sentido da ortodoxia constitucional:

HABEAS CORPUS Nº 667.461 - SP (2021/0152341-3)  
RELATOR : MINISTRO OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR

2. Na hipótese, entretanto, os guardas municipais "receberam denúncia anônima no sentido de que no endereço [...] estaria ocorrendo uma reunião de dirigentes do tráfico de drogas de Sertãozinho e que lá estaria guardada grande quantidade de drogas, razão pela qual se dirigiram ao local".

3. Desempenhada atividade de investigação criminal pela guarda municipal, deflagrada mediante denúncia anônima, desbordante da situação de flagrância (art. 302 - CPP), o que não lhe compete (art. 144, § 8º - CF), deve ser reconhecida a ilegalidade por ilicitude da prova, mormente pelo ingresso no domicílio sem ordem judicial.

A doutrina constitucional também esclarece que o rol do artigo 144/ CF é deveras taxativo e o pragmatismo policalesco não pode, sob nenhuma hipótese, criar figuras estranhas a constituição ou desvirtuar órgãos que originariamente são constitucionais, mas usados para abrir brechas na legalidade e enclaves autoritários típicos de um Estado policial. Particularmente, sobre as Guardas Municipais, nos explica José Afonso da Silva (2007, p. 638):

Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal, com isso, os municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que sendo entidade estatal não podem eximir-se de ajudar o estado na cumprimento dessa função. Contudo não se lhes autorizou a instituir órgão policial de segurança e menos ainda de polícia judiciária. A constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir guardas municipais destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Aí está uma área que é certamente de segurança: assegurar a incolumidade do patrimônio municipal que envolve bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens patrimoniais, mas não é de polícia ostensiva que é função exclusiva da polícia militar.

Conforme abordado nas primeiras páginas deste trabalho a Constituição Federal de 1988, conhecida como carta cidadã, veio trazer uma nova roupagem a segurança pública e suas regras rígidas servem a uma missão elevada que por finalidade última visam tutelar e proteger a dignidade humana e o Estado de direito. Em síntese: sem a taxatividade do rol dos órgãos de segurança pública e sem o respeito àquela norma tão augusta, põe-se em risco a estabilidade democrática e o bem estar social, gera-se desequilíbrio das forças sociais, o inevitável surgimento de grupos parapoliciais, milícias de todo tipo e toda violação de direitos civis. A retórica populista de combate a violência, que tanto aliena as consciências, não podem jamais se sobrepor a vontade da constituição e sua missão maior, no tocante à segurança pública, de erigir políticas inclusivas, sustentáveis, constitucionais e voltadas ao espírito democrático e fraterno, os órgãos de polícia não são feitos para guerra, mas para a paz social, assim também a Guarda Civil Municipal é criada para um propósito específico e suas atribuições são trazidas e asseguradas imperativamente pela carta maior.

#### **4. NATUREZA E LIMITES LEGAIS DAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS**

O termo natureza, aqui empregado, diz respeito as qualidades essenciais do objeto

sob estudo, mais ainda: sua qualidade juridicamente essencial, isto é, sua natureza jurídica. Conforme foi tratado no capítulo anterior deste trabalho, os órgãos de segurança pública possuem um rol taxativo encravado no artigo 144 da própria constituição e com a mera leitura daquele rol fica claro que as Guardas Municipais ficaram de fora desde a origem, como bem explica José Afonso da Silva. Nessa diapasão podemos concluir a natureza da guarda municipal através de um raciocínio inverso, ou seja, naquele rol estão previstos órgãos de natureza policial, a guarda civil municipal não está ali prevista, logo não tem natureza de órgão policial. Tal esforço lógico bastaria, aparentemente, para dissipar qualquer polêmica, mas em tempos obscuros o óbvio precisa ser dito e ainda assim diante do pragmatismo autoritário passa-se a duvidar até do óbvio sob o argumento que a lei que cria o sistema único de segurança pública havia mudado tal realidade ou sob o argumento de que um ou outro fator social justificaria uma conceituação contralegem da GCM. De acordo com Ventrís (2010, p. 91), a Guarda Municipal é uma “Instituição Pública Municipal, uniformizada, hierarquizada, desmilitarizada, armada ou não, de criação constitucionalmente facultativa, por iniciativa exclusiva do Executivo Municipal”. Eduardo dos Santos (2021, p. 1.537) nos explica, na linha deste raciocínio, que:

Os Municípios não possuem polícias, pelo menos não enquanto órgãos policiais de segurança pública. Entretanto, podem instituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações (proteção do patrimônio público municipal), conforme dispuser a lei. A Lei 13.022/2014 regulamenta a instituição das guardas municipais, afirmando tratar-se de instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, que têm função de proteção municipal preventiva, estando subordinadas aos respectivos chefes do Poder Executivo Municipal, o que nos revela sua natureza de 'polícia administrativa' e não de órgão policial de segurança pública, já tendo o STF decidido, por exemplo, que a apreensão de entorpecentes por guardas municipais é inválida.

Nesse sentido se a Guarda Civil Municipal não possui natureza de órgão policial, mas exerce poder de polícia, resta concluir que se trata de um poder de polícia administrativo, esse poder de polícia, segundo Hely Lopes Meirelles, (1996, p. 115), é 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. É importante frisar que há uma definição legal e poder de polícia e ela está prevista no Artigo 78 do Código Tributário Nacional (CTN):

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

Notadamente o poder de polícia caracteriza-se por alguns atributos, mas aqui mais importa tratar de sua própria limitação, isto é, não pode ser exercido por autoridades plenipotenciárias ou que se pretendam ilimitadas, pois o próprio parágrafo único do artigo 78 do código tributário nacional impõe como filtro para que seja regular, aquele poder de polícia, à medida que seja exercido por órgão que detenha atribuições para

prática daquele ato, nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e sobretudo sem abuso ou desvio de poder. A professora Nathália Masson, tratando especificamente do poder das guardas municipais, traz uma contribuição já explicando a natureza atribuições das guardas municipais sob um viés atualizado, sem deixar de lado o estatuto das guardas civis municipais que é a lei 13.022/2014, explica que as GCM'S atuam no campo dos direitos de liberdade e propriedade, consideramos que as Guardas municipais operam sobre tudo no campo da proteção a execução dos serviços públicos, mas é inegável que as guardas civis atuam para garantir certas liberdades e certos usos corretos da propriedade conforme o plano diretor dos municípios e demais normas jurídicas, sobre tudo ambientais. Sobre a natureza das guardas municipais nas palavras de Masson (2020, p. 1.647) são no sentido de que:

Referidas guardas, porque responsáveis pelo policiamento preventivo e ostensivo, possuem natureza de 'polícia administrativa' e não de órgão policial de segurança pública. Visam, portanto, impedir a realização de atos lesivos por infrações a regras do Direito Administrativo, não aplicando sanções de privação de liberdade. Nesse sentido, a missão dessas guardas é zelar pela boa conduta dos administrados no que se refere às leis e aos regulamentos administrativos concernentes à realização dos direitos de liberdade e propriedade.

A definição das Guardas Municipais como órgãos dotados de poder de polícia administrativa está em consonância com a constituição federal e caminha no mesmo sentido da boa doutrina e da jurisprudência que tende cada vez mais a uma pacificação. para encerrar essa conceituação dogmática e doutrinária parece oportuno trazer também a conceituação de polícia administrativa presente na obra de Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 221) que esclarece o que compreende a polícia administrativa:

A atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação, ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercivamente aos particulares um dever de abstenção (*non facere*) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.

Assim não há que se confundir o poder de polícia presente nas guardas municipais com a sua caracterização de órgão policial que, exaustivamente explicamos, possui rol taxativo definido da carta magna, outrossim exerce atividade de polícia administrativa no âmbito dos municípios à semelhança de alguns outros órgãos municipais, porém em um regime próprio, com estatuto próprio e colaborando com os órgãos de segurança pública, *stricto sensu*, na medida das possibilidades legais.

Não obstante toda essa realidade, no tocante as guardas municipais, há dois

movimentos, opostos, que tentam desvirtuar o papel constitucional desses órgãos deveras importantes para municipalidade e para sociedade de uma maneira geral. Por um lado há um conjunto de ideias preconceituosas tentando reduzir a guarda municipal a um papel de zelador de praças ou vigias de cemitérios públicos, quando em verdade a GCM possui um papel específico previsto na Constituição e que comunga com várias políticas e serviços públicos que trataremos a seguir. De outro lado há um movimento de descaracterização da guarda municipal para transformá-la em, artificialmente, uma nova polícia, havendo inclusive municípios tentando a todo custo mudar a nomenclatura da guarda municipal para "polícia municipal", polícia metropolitana e as vezes criando até divisões de elite, grupos de operações táticas e imitações de especializações militares. Felizmente os tribunais tem rechaçado esse movimento que ignora a Constituição em nome de pragmatismo político ou corporativismo radicalizado, nesse sentido decidiu o tribunal de Justiça de São Paulo:

Não se afigura razoável que a legislação municipal altere essa denominação para polícia municipal, quebrando a uniformidade da expressão adotada pela Constituição Federal e pelo próprio Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014), ainda que se argumente com a semelhança das funções, pois, os próprios dispositivos constitucionais diferenciam as atribuições da Guarda Municipal e as atividades policiais (exercidas para preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio). (ADI nº 2098711-45.2019.8.26.0000)

Várias outras decisões no mesmo sentido reforçam a existência de do fenômeno do pragmatismo policialesco que envolve as guardas municipais na atualidade, são várias tentativas de se alterar nomenclaturas, estatutos, hierarquia e etc. Há evidentemente a necessidade de se construir uma mentalidade constitucional madurecida e de se entender, o óbvio, que a constituição e seu espírito prevalecem sobre o corporativismo e sobre retóricas falaciosas, mas mais que isso, o respeito a forma da constituição, bem como as suas regras e princípios, deve ser reafirmado a todo custo ainda que haja movimentos tentando modificar normas constitucionais, como as atribuição e nomenclatura das guardas civis, através de leis municipais e as vezes até decretos ou portarias do prefeito. No tocante ainda a natureza das guardas municipais há que se ressaltar que se trata de órgão civil que trabalham uniformizados, trata-se de uma diferença de tratamento até no nome das vestimentas para que não haja qualquer pretexto de confusão com as instituições militares que

operam "fardadas" e sob rígido sistema de hierarquia e disciplina militar, embora as guardas municipais também possuam hierarquia, trata-se de um modelo completamente diferente da hierarquia militar, aliás a militarização das guardas municipais é expressamente vedada pelo próprio estatuto das guardas civis, precisamente em seu artigo 19 que diz: "A estrutura hierárquica da guarda municipal não pode utilizar denominação idêntica a das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações".

A guarda municipal só pode ser criada por meio de lei, a própria constituição estabelece a sua criação como uma faculdade, sendo a lei que cria a guarda civil motu proprio do prefeito do município. Infelizmente alguns grupos armados, contratados por alguns municípios, acabam por fazer vezes de guardas municipais à revelia completa da constituição e do estatuto das guardas municipais, tal caso ocorria até recentemente na cidade de panelas, agreste de pernambuco, quando civis armados e ex policiais contratados faziam vezes de uma guarda municipal, precisando haver intervenção do Ministério Público de Pernambuco para que tal situação fosse sanada conforme notícia no portal oficial do MPPE (2019): "Após apurar que a Guarda Municipal de Panelas é formada por pessoas em cargos comissionados e contratos temporários, o Ministério Público de Pernambuco (MPPE) recomendou à Prefeitura que exonere os ocupantes que se enquadrem nas duas situações, assim como se abster de novas designações sem obedecer ao princípio do concurso público."

Não se trata de fato isolado, um dos grandes abusos que compõem o obscurantismo autoritário que envolve as guardas municipais Brasil a fora é justamente o uso de pseudo guardas municipais contratadas sem concurso público e formando muitas vezes uma verdadeira milícia municipal a serviço de interesses paroquianos, outras vezes várias prefeituras abrem processos licitatórios para contratar pessoas para fazer vezes de guardas municipais, tudo obviamente ao arpejo do que preceitua a Constituição Federal em seu artigo 37, inciso II que estabelece:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Felizmente essa prática vem sendo rechaçada pelos tribunais conforme se percebe nas decisões a seguir:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. - Deve ser mantida a decisão que determinou a suspensão de processo licitatório para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância patrimonial armada quando, em sede de cognição sumária, a atividade compete, exclusivamente, à guarda municipal, nos termos da legislação municipal. (TJ-MG - AI: XXXXX80864043001 MG, Relator: Alberto Vilas Boas, Data de Julgamento: 10/03/0019, Data de Publicação: 18/03/2019)

Evidentemente, de forma correta, a legislação coloca certos limites às guardas municipais, como também o faz em relação aos demais órgãos com poder de polícia

e um desses limites reflete na questão do armamento, é bem verdade que em muitas cidades as guardas municipais operam com um verdadeiro arsenal de guerra, mas ainda que haja esse caos é necessário o lembrete repetitivo da real missão das guardas civis, e como vimos a jurisprudência das altas cortes vem limitando tais abusos e pondo ordem nesse fenômeno de militarização das GCM'S. Quanto as limitações impostas pela legislação, no tocante ao uso de armas de fogo pela guarda municipal, a lei impõe um critério demográfico, restringindo o uso daquele armamento as guardas municipais das capitais dos estados, bem como nos municípios de mais de 500 mil habitantes e também nos municípios com mais de 50 mil habitantes e menos de 500 mil, porém somente em serviço, isto é, presumia-se vedado o uso fora do serviço, conforme a letra do artigo 6º, incisos III e IV da lei 10.826 de 22 de Dezembro de 2003. in litteris:

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; (Vide ADIN 5538) (Vide ADIN 5948) (Vide ADC 38)

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;

Após vários questionamentos no Supremo tribunal federal, e sobretudo diante de alterações legislativas infraconstitucionais que procuraram aproximar a guarda civil dos órgãos de segurança pública, o STF procurou resolver a questão retirando a vedação acima mencionada e estendendo a garantia de uso de arma de fogo por parte dos integrantes das guardas municipais, mediante certos critérios, a todas as GCM'S de todos os municípios independentemente do número de habitantes. Em linhas gerais a polêmica decisão criou uma série de insegurança jurídica, pois não estabeleceu suficientemente critérios objetivos para o uso desse armamento o que gerou uma plêiade de interpretações da referida decisão. in Litteris:

Seja pelos critérios técnico-racional em relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, número e gravidade de ocorrências policiais, seja pelo critério aleatório adotado pelo Estatuto do Desarmamento número de habitantes do Município, a restrição proposta não guarda qualquer razoabilidade. 7. Ausência de razoabilidade e isonomia em normas impugnadas que restringem o porte de arma de fogo somente aos integrantes de guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e de guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço. (ADI 5538, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 17-05-2021 PUBLIC 18-05-2021)

A grande questão que se coloca são as várias lacunas deixadas por tal decisão, de fato a atividade de guarda municipal requer uso de arma de fogo para que possa melhor cumprir aquelas missões outorgadas pela constituição, mas isso não autoriza as guardas municipais a criarem verdadeiros arsenais de guerra, como se vê GCM'S adquirindo fuzis e espingardas de grosso calibre, tampouco autoriza que o guarda municipal faça uso de armamento particular em cidades que não possuem convênio

com a polícia federal para armar sua guarda civil, ademais muito se critica, na doutrina, essa extensão de uso de armas para guardas de municípios de todos os portes populacionais, pois há municípios que não têm condições mínimas de manter uma ouvidoria especificamente para questões relacionadas a atuação da sua guarda civil, muito menos têm condições de manter um aparato administrativo, como corregedorias afim de fiscalizar o uso da arma de fogo e apurar possíveis abusos e excessos, nisso, a decisão da suprema corte vem algumas lacunas e aquele cenário ideal de Guarda Civil Municipal comunitária acaba ganhando brechas para manipular a vontade da constituição e exceder os limites legais que visam, em razão última, proteger os cidadãos e os próprios servidores da GCM.

## **5. LEI 13.022/2014, ESTATUTO DA GUARDA MUNICIPAL E CRITÉRIOS HERMENÊUTICOS**

Antes de tudo precisamos ressaltar que a lei 13.022/2014 foi pensada para atender a própria vontade da constituição que no artigo 144 parágrafo 8º dispõe das atribuições das guardas municipais conforme a lei dispuser, pois bem, essencialmente essa lei é justamente a lei 13.022 (conhecida por estatuto das guardascivis) porém no de correr do caminho ta lei passou a ser usada para dar legitimidade a uma falsa ideia de que agora teríamos uma GCM muito próxima de ser uma "polícia municipal" e que certas expressões demasiadamente porosas dariam base a tal pensamento o que se demonstra verdadeiramente fora da realidade, sobretudo após vários esclarecimentos dos tribunais superiores, alguns deles citados neste trabalho.

O estatuto das guardas municipais, a rigor, goza de constitucionalidade, é bem verdade que se mal intencionado o intérprete pode correr para longe das vias constitucionais, por isso tal legislação deve ser interpretada estritamente com uma hermenêutica de continuidade e conforme a Constituição, sem em nada se distanciar daquilo estabelecido no artigo 144 § 8ª da CF/1988. Luiz Flávio Gomes explica que:

O intérprete da lei deve utilizar todos os métodos existentes. A partir daí, surgirão diversas interpretações do mesmo dispositivo legal. Destes, alguns se inclinarão para a inconstitucionalidade e outros para a constitucionalidade.

A interpretação conforme a Constituição é aquela em que o intérprete adota a interpretação mais favorável à Constituição Federal, considerando-se seus princípios e jurisprudência, sem, contudo, se afastar da finalidade da lei. (JUSBRASIL, 2010)

Assim sendo não há grandes polêmicas no estatuto das guardas, pelo contrário, no que diz respeito às competências da guardas municipais o artigo 4º e 5º da lei 13.022/2014 dá grande ênfase àquelas atribuições já expressas na Constituição, isto

é, a proteção dos bens e serviços municipais. Vejamos:

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

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

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

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

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

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

Nota-se que tanto nesses quanto nos demais incisos a lei procurou atender de forma idônea o desejo constitucional e que precisamente no inciso IV ao prever a possibilidade de trabalho integrado a letra da lei não usou a expressão "colaborar de forma integrada com os demais órgãos de segurança pública" e sim "operar com os órgãos de segurança pública" procurando restringir o alcance desse termo a fim de se evitar mais confusões interpretativas. A polêmica que se levanta é quanto aos princípios que regem a atuação das guardas municipais segundo o que dispõe a lei 13.022/2014, precisamente no artigo 3º incisos III e V que trazem como princípios o patrulhamento preventivo e o uso progressivo da força, além do inciso XIV do artigo 5º da mesma lei que dispõe que é atribuição da guarda municipal fazer encaminhamento ao delegado de polícia em caso de flagrante delito e, por fim, surge outra polêmica em relação ao artigo 21 que determina que a guarda seja uniformizada, preferencialmente na cor azul-marinho, aproximando esse padrão de vestimenta dos fardamentos dos policiais militares. Osvaldo Barreto, pesquisador da matéria, explica que:

Em dissonância ao estabelecido pelo art. 144 da Constituição Federal, foi sancionado pela presidente a Lei Federal 13.022/2014, que confere às guardas municipais poder da polícia, porque não dizer o poder da polícia ostensiva, afinal agora os guardas municipais estão autorizados por lei a auxiliar na manutenção da ordem pública. Através de uma norma infraconstitucional se tem ampliado e autorizado a compreensão acerca das guardas municipais, ao arripio do determinado pela Constituição Federal, os municípios passam a ter a opção de possuir responsabilidade direta sobre a segurança pública. (JUSBASIL, 2014)

É evidente que a lei das guardas municipais trouxe uma série de pontos polêmicos que precisam ser interpretados conforme o que determina a Constituição Federal, mas entende-se que a lei 13.022/14 trouxe mais pontos positivos que negativos e com algum esforço hermenêutico é possível evitar ideias equivocadas a respeito das atribuições das guardas civis. Primeiramente há de se entender que o princípio do patrulhamento preventivo deve estar relacionado diretamente ao disposto no

parágrafo 8§ da Lex Mater, isto é, um patrulhamento voltado para proteção do patrimônio municipal e a garantia da ordem na prestação dos serviços públicos municipais, não se trata então de um patrulhamento policial de combate ao tráfico, homicídios e ao crime em geral, mas sim um patrulhamento específico visando alcançar o mandamento constitucional, nesse sentido se entende que não há inconstitucionalidade se interpretado dessa forma, do contrário teríamos de admitir que o estatuto das guardas municipais criou norma contrária ao mandamento constitucional o que é uma ideia absurda. Outro ponto diz respeito ao uso progressivo da força, embora tal expressão esteja mais intimamente ligada às polícias, não se trata de uma obrigação apenas dos órgão de polícia do artigo 144 da CF, o uso progressivo da força visa justamente garantir direitos fundamentais com ações pautadas pela proporcionalidade e a racionalidade, isso dentro das atribuições da Guarda Municipal.

Por fim em relação ao uso de uniformes, azul-marinho, não há que se falar que é uma imitação das forças militares, o legislador infraconstitucional teve o cuidado de estabelecer uma cor que foge do padrão militar e entendeu necessário a uniformização desses agentes públicos para que melhor possam ser identificados como agentes municipais dotados de autoridade para o cumprimento de uma missão específica, é bom ressaltar que vários órgãos trabalham uniformizados. No tocante a questão de encaminhamento de agente delituoso ao delegado de polícia não houve qualquer novidade, pois a lei expressamente prevê que é somente em situação de flagrante delito, não se trata de uma atribuição nova, quem pode o mais pode o menos, se enquanto cidadão sem ser agente público um indivíduo pode dar voz de prisão em caso de flagrante delito e havendo possibilidade conduzir a delegacia, muito mais o pode um guarda municipal que, presume-se, tem formação para agirem certas ocasiões de conflitos, está investido em cargo público, uniformizado e a serviço de um ente federativo. O próprio STF e STJ entendem ser possível que guardas municipais conduzam a delegacia em caso de flagrante delito, isso não os torna uma polícia municipal.

## **6. DIVERGÊNCIAS PRÁTICA E TEÓRICA SOBRE O PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS E SUA CONVERSÃO EM POLÍCIAS CIVIS MUNICIPAIS**

Após a edição da lei 13.022/2014 ganhou força entre muitos operadores de segurança pública, e até entre juristas, de que a guarda municipal havia recebido mudanças substanciais que em muito ultrapassava aquelas três missões trazidas pela constituição, ou seja, proteger bens, serviços e instalações do município. Fato é que a lei que rege as guardas municipais trouxe uma série de novidades, entre elas o princípio do patrulhamento preventivo, previsto no artigo 3º da referida lei. Fato é que a constituição não menciona nada sobre esse patrulhamento preventivo das guardas municipais, porém tal dispositivo nunca foi declarado inconstitucional o que reforça a ideia de certa corrente que defende que tal princípio justifica o patrulhamento urbano por parte das guardas civis através de viaturas com características próprias de veículos de órgãos policiais.

Muitos municípios realizam rondas preventivas e ostensivas, sobretudo amparados pelo argumento de que o efetivo da polícia militar não é suficiente para fazer frente às complexas questões da criminalidade e que após a edição do estatuto das guardas municipais e a lei do sistema único de segurança pública, as guardas civis estariam incorporadas numa nova realidade com atuação preventiva e ostensiva. Nessa linha, no estado de Pernambuco, alguns municípios fazem das guardas municipais verdadeiras polícias municipais, como é o caso do município de Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho, Santa Cruz do Capibaribe, Toritama, etc. Nesses municípios, bem como em muitos outros, a guarda municipal tem divisões que alcançam uma espécie de polícia ambiental, polícia escolar e a mais parecida com a polícia militar é a ROMU, sigla que literalmente significa Ronda Ostensiva Municipal. Na atuação dessas guardas municipais há o enfrentamento a crimes contra o patrimônio, ao tráfico de drogas e crimes contra a vida e contra a pessoa, mas também atuam em nichos primários produzindo um trabalho as vezes patrimonial e as vezes semelhante aos das polícias militares e civis.

Trata-se de uma realidade social, em alguns municípios a guarda municipal é mais presente que a polícia militar e isso cria um fenômeno de substituição de papéis, principalmente em cidades de pequeno porte e afastadas dos grandes centros. É realidade de muitas cidades brasileiras contar com apenas dois ou três policiais militares para atender toda área do município e em muitas delas sequer há uma delegacia de polícia, dentro dessa realidade os municípios que tem guarda municipal

acabam tendendo para uma policialização desses órgãos que passa a fazer vezes de polícia ostensiva e às vezes realiza até diligências próprias de investigação policial. Existem alguns projetos de emenda constitucional tramitando na câmara e no senado, entre eles a PEC 28/2022, que propõe incluir as guardas municipais entre os órgãos policiais, com a justificativa que as guardas civis já exercem função de polícia material, necessitando apenas do reconhecimento formal, tais propostas de emenda à Carta Maior se intensificaram após algumas decisões do STJ em anular provas colhidas com a participação da guarda municipal.

É inegável que a lei 13.022/2014 ampliou a atuação da guarda municipal, o que se está em jogo é que interpretação se deve dar a essa ampliação, se é uma ampliação para além do que diz a norma constitucional ou se é uma hermenêutica adstrita a letra do dispositivo constitucional. Há determinadas correntes que entendem que as inovações trazidas, pela lei que rege as guardas civis, não ferem a constituição, muito embora preveja atuação muito além daquela de proteger bens, instalações e serviços. Nesse sentido, Charles Borges de Melo ressalta:

foi elencado como princípios de atuação da Guarda Municipal a preservação da vida, a redução do sofrimento e diminuição das perdas. Sendo assim, sua função vai além da proteção do patrimônio e sim pensando na proteção dos munícipes, resguardando o direito fundamental da vida em todas as suas extensões. Já o princípio do patrulhamento preventivo busca a presença do Município nas ruas, praças e logradouros da cidade, visando a preservação da sociedade e do interesse público em face de conflitos por ofensa as leis. (MELO, 2021, pág. 34)

Com a previsão de integração das guardas municipais com órgãos de segurança pública, sentido estrito, cresceu ainda mais o entendimento que o papel das guardas municipais não se reduz a uma função patrimonial, é bem verdade que a questão não encontra consenso sequer entre os órgãos que compõe os SUSP, sistema único de segurança pública, mas há uma defesa da constitucionalidade dos dispositivos inovadores da lei 13.022/2014, sobretudo entre pesquisadores ligados a atividade da guarda civil, como é o caso de Thiago Passarini (2021) que defende que a ampliação do *modus operandi* da guarda municipal em nada invade atribuições daqueles órgãos policiais elencados no artigo 144 da CF/1988, havendo um complemento natural e dentro dos limites constitucionais.

Por fim, Calado (2019), em tal corrente de pensamento, também argumenta que a municipalização da polícia é um fenômeno internacional e tal tendência vem influenciando a forma do Brasil encarar a segurança pública. Nesse sentido a nova roupagem da guarda civil, no Brasil, caminha diante de uma tendência internacional e independentemente da validade desse argumento é inegável que em outros países a experiência de uma polícia municipalizada traz eficácia e resultados consideráveis a

prestação do serviço estatal. Evidentemente a constituição não pretendeu deixar estático o tema da segurança pública, assim também há linhas de pensamento que entendem que o momento atual das guardas civis é de uma evolução natural e uma resposta as crescentes ondas de violência que assolam o país de norte a sul e não se deve esquecer que a ideia de uma polícia municipalizada e mais próxima do cidadão não é uma ideia que deva ser desconsiderada dentro dos foruns de discussão sobre os rumos da segurança pública e dos direitos humanos no atual cenário brasileiro. Com certeza tal questão é envolta em uma grande complexidade que envolve até mesmo a discussão de um novo modelo de pacto federativo, mostrando que as novidades trazidas na lei 13.022/2014 são na verdade a ponta de um iceberg.

## **7. SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA, INTEGRAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL E A (IM) POSSIBILIDADE DA CRIAÇÃO DE UMA POLÍCIA MUNICIPAL POR EMENDA CONSTITUCIONAL**

A lei 13.675/2018 criou o SUSP, sistema único de segurança pública, que em suma é a integração dos órgãos de segurança pública com alguns órgãos de defesa civil, bem como com a guarda municipal. Essa integração visa uma atuação compartilhada nos estados, municípios e na união. Evidentemente o SUSP não é previsto na Constituição Federal e foi criado mediante lei ordinária, diferentemente do SUS que foi, na prática, solidificado com a emenda constitucional nº 29, em setembro de 2000. Quando o assunto é segurança pública ao que a experiência recente demonstra a constituição vem em penúltimo lugar.

A criação do SUSP, tal como se deu, bem como da guarda nacional e outros fenômenos ligados a segurança pública são estranhos a Constituição e contribuem para abertura dos enclaves autoritários e a possibilidade de um estado de coisas inconstitucional, mas assim como explicado no capítulo anterior, sobre a correta hermenêutica constitucional da lei 13.022/2014, nenhuma lei pode dar uma roupagem inconstitucional as guardas civis, a lei que cria o sistema único de segurança pública certamente possui algumas vantagens, mas não trás qualquer alteração substancial para as guardas civis. Obviamente uma integração entre os

órgãos de segurança pública sempre existiu, em menor ou maior grau, compartilhamento de inteligência, ações conjuntas e políticas integradas fazem parte do modus operandi da segurança pública, porém a "novidade" seria uma suposta responsabilidade solidária dos municípios para com a segurança pública, tal responsabilidade cabe apenas aos Estados e a União, bem como ao distrito federal, restando aos municípios aquelas atribuições do artigo 144 § 8ª da CF/1988.

Nessa diapasão a lei do SUSP parece ser apenas uma legislação semântica, com pouca implicância prática, com pouco ou nenhum impacto, pois a integração de fato sempre existiu, e se muito será agora mais estimulada, fato é que se passou mais de quatro anos e pouco ou nada se sabe, de efetivo, sobre esse sistema único de segurança pública. No mais quanto ao papel da guarda municipal, no SUSP, é de relevância local, atendendo aos interesses peculiares dos municípios e a própria lei do SUSP caminha nesse raciocínio ao definir em seu artigo 2º: “A segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito das competências e atribuições legais de cada um.” A palavra chave certamente é o desfecho “no âmbito das competências e atribuições de cada um” nesse sentido essas competências e atribuições são definidas pela Carta Magna, restando aos municípios, com o peso da repetição, a incumbência de facultativamente criar guardas municipais para proteção de seus bens e de seus serviços públicos, assim é preciso dizer que a responsabilidade dos municípios no tocante a segurança pública não pode ser diferente disso, sob pena de inconstitucionalidade e deveras de uma desproporcionalidade irracional, pois seria até impossível, no presente, tanto juridicamente quanto materialmente, exigir dos municípios uma responsabilidade maior que aquela prevista na Constituição, sob pena de se criar um ônus muito pesado sobre os municípios.

A integração das guardas municipais com os órgãos de segurança pública e defesa civil pode vir a ter algum impacto positivo sobre tudo em políticas relacionadas a prestação de serviço de assistência social a crianças e adolescentes vítimas de violência e as mulheres e idosos vítimas de violência, nesse sentido, essa assistência é também um serviço público municipal e a guarda municipal não só pode como deve agir conjuntamente com a assistência social, conselho tutelar, órgãos de proteção ao idoso e etc. Por outro lado, essa integração não pode ser ao arrepio da lei constitucional, mas se feito dentro das atribuições da GCM pode gerar um impacto

positivo em algumas políticas sociais e de segurança pública primária. Outro ponto que se levanta, sobre tudo após a lei 13.022/2014 e a lei do SUSP, lei 13.675/2018, é se há a possibilidade de uma emenda constitucional por fim a tamanha polêmica e transformar as guardas municipais em uma "polícia municipal", Celso Tormena, entre outros, defende que essa possibilidade não existe por razões de direitos fundamentais e por questões de ordem prática como o impacto financeiro de tal medida nos municípios. Nas palavras de Celso Tormena:

não se pode querer consertar o problema da segurança pública criando um outro problema, no caso para o erário e a gestão financeira municipal.  
O ideal, no caso do policiamento ostensivo, é o investimento nas polícias militares por meio dos recursos estaduais.  
Ademais, ousaríamos dizer que, nem mesmo por emenda constitucional seria possível alterar o atual esquema constitucional de segurança pública para incluir as guardas no rol do artigo 144, sem grave prejuízo ao seu harmônico e sistêmico funcionamento, principalmente tendo em vista os recursos disponíveis no âmbito dos municípios para fazer frente aos seus serviços. (CONJUR, 2022)

Alguns entusiastas da ideia de uma polícia municipal no Brasil argumentam que os guardas penitenciários foram transformados em "polícia penal" através de emenda constitucional e incorporados ao rol do artigo 144 da Constituição. A crítica mais coerente que se faz a esse raciocínio é que tal reforma no rol do 144 não trouxe nenhuma alteração substancial, não foi dada nenhuma atribuição nova aos guardas penais, pelo contrário continuam exercendo exatamente a mesma função, que embora não tivesse a nomenclatura de "polícia" era na prática uma polícia e continua exercendo a mesma função, logo a emenda constitucional teve um papel meramente formal. Outrossim transformar a guarda municipal em polícia municipal teria de dar não apenas um aspecto formal de polícia, mas atribuições também, pelo menos assim pretendem os entusiastas de uma polícia municipalizada, caso contrário não faria menor sentido uma reforma constitucional para tão somente mudar o nome da guarda municipal sem lhe dar atribuição de polícia, seria como mudar o nome dos agentes de endemias para agentes de defesa civil sem lhes dar atribuições de defesa civil.

Na hipótese de uma proposta de emenda à constituição que dê a guarda municipal atribuições de polícia haveria necessariamente uma grave lesão à direitos fundamentais, que são cláusulas pétreas, logo tal reforma é constitucionalmente impossível. Aumentar o poder repressor do estado criando uma nova polícia viola os direitos fundamentais e abre de vez a vala do autoritarismo, é verdade que a

segurança pública necessita de uma considerável reforma, mas não no sentido de ampliar o poder repressor do Estado, pelo contrário, é necessário adequar cada vez mais os órgãos policiais aos valores da Constituição Federal. Para Celso Bruno Tormena a solução pertinente as guardas municipais é no sentido de transferir as guardas municipais do rol da segurança pública e deslocar para as competências materiais dos municípios. Nesse sentido, Tormena afirma:

Portanto, não se pode querer consertar o problema da segurança pública criando um outro problema, no caso para o erário e a gestão financeira municipal. O ideal, no caso do policiamento ostensivo, é o investimento nas polícias militares por meio dos recursos estaduais. [...] Para evitarmos maior insegurança jurídica sobre a sua natureza jurídica e atribuição, sugerimos que as guardas municipais fossem retiradas do artigo 144 e postas como competências dos municípios no artigo 30 da Carta Política Federal, pacificando-se de vez a questão. (CONJUR, 2022)

Como bem esclarece José Afonso da Silva o legislador constitucional originário rechaçou as propostas de criar uma polícia municipal, não faz o menor sentido retroceder nesse entendimento, sobre tudo diante de um cenário de segurança pública já deveras fragmentado, mas não é conveniente diminuir a importância das guardas municipais, elas possuem tamanha importância que encontram previsão na carta política do Brasil. Outrossim a guarda civil municipal é de suma importância para garantia dos bens públicos, sem os quais os serviços públicos não podem existir. O centro da questão está na construção de uma tradição democrática e garantista, entendendo-se a segurança pública em um sentido holístico, incluindo nela a prestação eficiente dos serviços públicos e a qualidade dos bens públicos à disposição dos cidadãos. Certamente transformar a guarda municipal em polícia municipal é muito menos importante que ver incentivada o cumprimento de sua real missão, bem como se ver alcançado os valores colocados como paradigma para segurança pública naqueles órgãos previstos no artigo 144 da constituição cidadã. A guarda civil municipal tem grande relevância quando cumpre bem seu papel constitucional, fortalecendo-se na proteção dos bens materiais e até mesmo imateriais de interesse da coletividade municipal, é preciso fortalecer as guardas civis, mas de uma forma democrática e tendo por filtro a Constituição, seus valores e princípios.

## 8. CONCLUSÃO

Dentro da análise epistemológica esmiuçada neste trabalho algumas considerações resultam como setenças lógicas de uma problemática que envolve não apenas a guarda civil municipal, suas atribuições e seus limites, mas a segurança pública em um sentido holístico apresentando uma problemática endógena e exógena. Em uma perspectiva global a segurança pública no Brasil padece dos reflexos de uma memória que remonta a momentos de profundo autoritarismo e regimes de exceção que antecederam a atual ordem constitucional e tal memória está encravada na própria filosofia e cultura organizacional das instituições de segurança pública e são reforçadas e estimuladas de modo vertical, através da implantação de políticas públicas com tendência autoritária e que bebe de fontes da chamada “repressão ao inimigo”. São ainda consolidadas horizontalmente através de uma separação, quase que metafísica, entre os operadores de segurança pública e o restante da sociedade e tal separação se dá dia a dia, nos quartéis, delegacias, departamentos e viaturas.

Obviamente tal fenômeno corrobora para a solidificação dos chamados enclaves autoritários que são tendências alheias a ordem constitucional, mas que corroem aos poucos as instituições policiais, de dentro para fora, até adquirir feições propícias para o retorno ao passado ditatorial. Em síntese os enclaves autoritários e a memória autoritária são um problema endógenos da realidade da segurança pública brasileira, não é outro se não este fenômeno que de tempos em tempos demonstra total desprezo pelas normas constitucionais e tendem para um crescimento exponencial do poder repressor do Estado através de criação de novas polícias, como se pretende em relação das guardas municipais, inflação de tipos penais e propagandas de descrédito dos direitos humanos e das garantias fundamentais. Por outro lado o problema exógeno que permeia a segurança pública está nas questões econômicas, na pobreza crescente e na ineficácia de políticas públicas, gerando por fim uma espécie de necessidade da expansão do poder repressor estatal e gerando conjuntamente a ilusão de que está nos órgãos de segurança pública o protagonismo para se chegar a uma paz social. Nesse sentido a ação ostensiva deixa de ser uma exceção, *ultima ratio*, e

passa a ser a regra do jogo, que por vezes é utilizada até mesmo para dar legitimidade a governos e servem de propaganda para ascensão político-partidária. Dentro desse contexto as guardas municipais passaram no decorrer dos anos ao foco de interesse de diversos grupos de poderes e a pauta da segurança pública acaba sendo tratada como retórica do caos e meio popular de atrair votos e solidificar carreiras políticas ou simplesmente como meio inidôneo de se combater a violência social, com pouco ou nenhum estudo, sem análise prognóstica e sem respeitar as atribuições e limites previsto na Constituição.

A Constituição Federal é clara ao dispor sobre os papéis da guarda municipal, se houvesse consolidada no cenário nacional uma cultura verdadeiramente democrática e de respeito a ordem constitucional, não faria sentido se pensar que algo tão claro pudesse ser alvo de tantos problemas. A guarda municipal é um órgão cuja criação é facultada aos municípios para proteção de seus bens, instalações e serviços, não menos e não mais que isso, e urge ressaltar que o legislador constituinte rechaçou as propostas de se criar uma polícia municipal, e como por via constitucional não houve a possibilidade da criação de uma polícia municipal, gradativamente as guardas municipais, em vários municípios, foram sendo deturpadas e outras já nasceram com base em premissas inconstitucionais, assim ao arrepio da letra e do espírito da constituição foi se constituindo um verdadeiro caos de *modus operandi* e detendências autoritárias. Recentemente os tribunais, sobretudo o STJ e o STF vem enfrentando várias questões em relação às guardas municipais, e a jurisprudência vai se consolidando no sentido de que os limites das guardas civis são aqueles no teor do artigo 144§ 4º da CF/88 e assim a GCM só tem o poder/dever de agir ostensivamente, fazer abordagem, dar voz de prisão em flagrante, em casos que atentem contra os bens, instalações e serviços municipais. Obviamente como qualquer do povo pode dar voz de prisão em flagrante, também assim o pode os membros da guarda municipal, mas isso não é uma exceção ao disposto na constituição, pelo contrário, trata-se de previsão sistêmica do ordenamento jurídico eo que evidentemente é proibido é que a guarda municipal faça diligências estranhas às suas atribuições e muito mais que faça investigação ou se comporte como um misto de polícia civil e militar.

Por outro lado dentro da legalidade e sobre tudo da constitucionalidade as Guardas civis devem assumir um papel relevante para proteção patrimonial dos bens

do município e para garantia da prestação de serviços públicos. Nessa linha a lei 13.022/2014 pecou ao não prever certos mecanismos de trabalho conjunto das guardas civis e órgãos de assistência social, sobre tudo os que trabalham e prestam serviço de assistência e proteção às mulheres, às crianças e aos idosos vulneráveis ou vítimas de violência em geral. Também pecou a referida lei ao dar margens para interpretações turvas, principalmente no tocante ao patrulhamento, que por lógica só pode ser concebido dentro das atribuições constitucionais, mas em outros aspectos a lei que rege as guardas civis pode ser considerado um avanço e os problemas de deturpação desses órgãos residem no pragmatismo local e nas políticas viciosas que envolvem a segurança pública de um misticismo obscuro, tal fenômeno não seria diferente nos municípios.

Por fim é necessário entender que reformar o artigo 144 da constituição para retirar as guardas municipais do §8º e realocar tal previsão para as competências materiais dos municípios, sob justificativa de que isso fulminaria qualquer polêmica prática acerca do papel das guardas civis, não traz qualquer certeza de que a problemática encontraria fim, pelo contrário, seria uma reforma desnecessária e sem impacto real. Outrossim mudar a previsão das guardas municipais do artigo que trata da segurança pública para outro seria ignorar vários aspectos legais e sociais, pois a guarda municipal e suas atribuições estão previstas no artigo que trata da segurança pública pela simples razão de que tais atribuições guardam uma relação de conexão com a segurança pública, sobretudo em uma perspectiva global, haja vista que a guarda municipal desempenha uma segurança patrimonial pública. A correta interpretação do sistema único de segurança pública e da lei que rege as guardas municipais, juntamente com a fiscalização rigorosa do ministério público e dos próprios municípios se demonstra muito mais eficaz, não obstante a complexidade de cada município e sua realidade econômica e social. Evidentemente restaria ainda o pragmatismo local e as celeumas que trazem à tona tendências autoritárias que circundam as guardas civis municipais, e tais tendências geram uma chaga que precisa ser tratada com os remédios idôneos e o primeiro e mais importante deles é o apego as regras e princípios da constituição cidadã.

## REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivm. 2020. pág. 690.

Disponível em:

<https://jus.com.br/artigos/76371/as-guardas-civis-um-dilema-na-gestao-municipal>.

Acesso em: 26/04/2022.

BARRETO, Osvaldo. **Lei 13.022/14 - A municipalização da segurança pública.**

Documento eletrônico. Disponível em:

[https://osvaldobarreto.jusbrasil.com.br/artigos/133072261/lei-13022-14-a-](https://osvaldobarreto.jusbrasil.com.br/artigos/133072261/lei-13022-14-a-municipalizaca)

[municipalizaca](https://osvaldobarreto.jusbrasil.com.br/artigos/133072261/lei-13022-14-a-municipalizaca)

[odasegurancapublica#:~:text=144%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%2C%20foi,na%20manuten%C3%A7%C3%A3o%20da%20ordem%20p%C3%BAblica.](https://osvaldobarreto.jusbrasil.com.br/artigos/133072261/lei-13022-14-a-municipalizaca)

Acesso em: 26/04/2022.

CALADO, Leandro. **A Municipalização da Segurança Pública no Brasil**. Documento eletrônico. Disponível em:  
<https://leandrocalado.jusbrasil.com.br/artigos/667225089/a-municipalizacao-da-seguranc-a-publica-no-brasil>. Acesso em: 19/03/2023.

CHINELLATO, Thiago. **Direito Constitucional e o artigo 144 da CF**. Documento eletrônico. Disponível em:  
<https://thiagochinellato.jusbrasil.com.br/artigos/121942693/comentarios-sobre-o-artigo-144-da-constituicao-federal>. Acesso em: 26/04/2022.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021. pág. 1.972.

GALINDO, Augusto Levi Monteiro. **Direito (fundamental) à segurança pública sob a ótica da constitucionalização simbólica: entre a crise de efetividade, o estado de exceção e o recrudescimento de enclaves autoritários institucionalizados no Brasil**. Brasília, 2015. Documento eletrônico. Disponível em:  
[https://bdm.unb.br/bitstream/10483/11624/1/2015\\_AugustoLeviMonteiroGalindo.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/11624/1/2015_AugustoLeviMonteiroGalindo.pdf). Acesso em: 26/04/2022.

GOMES, Luiz Flavio. **Em que consiste o método de interpretação conforme a Constituição?** Documento eletrônico. Disponível em:  
<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2235579/em-que-consiste-o-metodo-de-interpretacao-conforme-a-constituicao-caroline-silva-lima>. Acesso em 26/04/2022.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 26ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

LOPES, Pedro Luis de Souza; RUSSO, Ana Carolina. **A natureza policial do sistema de segurança pública brasileiro**. Documento eletrônico. Disponível em:  
<https://cienciaspoliciaisbrasil.com.br/a-natureza-policial-do-sistema-de-seguranca-publica-brasileiro/>. Acesso em: 29/04/2022.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 8ª ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

MELO, Charles Borges de. **A constitucionalidade da atuação do município na segurança pública: O papel dos Municípios em sua atuação na Segurança Pública diante da inserção das Guardas Municipais no artigo 144, § 8º da CRFB/88**. 2021. 42 folhas. (Monografia) Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto/MG, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MPPE. **Panelas: Prefeitura precisa exonerar integrantes da Guarda Municipal contratados sem concurso público**. 17/07/2019. Disponível em: <https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/11256-panelas-prefeitura-precisa-exonerar-integrantes-da-guarda-municipal-contratados-sem-concurso-publico>. Acesso em: 26/04/2022.

NARDI, Rodrigo Perin. **Direito Constitucional**. Carreiras Policiais. Salvador: Juspodivm, 2020.

ROMANO, Rogério Tadeu. **Guarda Municipal**. Documento eletrônico. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/55308/guarda-municipal>. Acesso em: 26/4/2022.

SANTOS, Eduardo dos. **Direito Constitucional Sistematizado**. Indaiatuba: Foco, 2021.

\_\_\_\_\_. **Manual de Direito Constitucional**. 8ª ed. Salvador: Juspodivm. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 3ª ed. São Paulo; Malheiros, 2007.

SOUZA, Marcelo Silva. **As guardas civis: um dilema na gestão municipal**. Revista Jus Navigandi. Teresina: ano 24, nº 5935, 1 out. 2019.

Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/76371>. Acesso em: 26/4/2022.

TORMENA, Celso Bruno. **A guarda municipal não é órgão da segurança pública.**

Documento eletrônico. Disponível em:

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Criminal/notas\\_tecnicas/NT%2008.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Criminal/notas_tecnicas/NT%2008.pdf). Acesso em: 26/4/2022.

\_\_\_\_\_. **Guarda civil municipal não é polícia de segurança pública.**

Documento eletrônico. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2022-mai-07/celso-tormena-guarda-civil-municipal-nao-policia>.

Acesso em: 26/04/2022.

VENTRIS, Osmar. **Guarda municipal: Poder de polícia e Competência.** 2. ed. São Paulo: IPECS, 2010.