

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MARCO TÚLIO MEIRELES E SOUZA

**A ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS: UM ESTUDO SOBRE OS LIMITES E
POSSIBILIDADES DO (NOVO) ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA À LUZ DA
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL nº 995**

**VITÓRIA
2024**

MARCO TÚLIO MEIRELES E SOUZA

**A ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS: UM ESTUDO SOBRE OS LIMITES E
POSSIBILIDADES DO (NOVO) ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA À LUZ DA
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL nº 995**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Faculdade de Direito de Vitória,
como requisito parcial para obtenção do
grau de bacharel em Direito.
Orientador: Prof. Dr. Diego Pimenta
Moraes

VITÓRIA

2024

AGRADECIMENTOS

Certa feita, durante o meu Curso de Formação de Oficiais (CFO/PMES), ouvi a seguinte frase: “O único dia fácil foi ontem”. E com este registro, materializo fidedignamente o que foram esses 05 (cinco) anos de graduação nesta faculdade de direito, onde, para lograr êxito e chegar até aqui foi necessária muita dedicação, abdicção e, sobretudo, muita força de vontade para vencer os desafios diários.

Hoje, ao concluir minha segunda graduação, desta vez numa instituição expoente no ensino de Direito no País, sinto-me tecnicamente mais bem preparado para o desempenho profissional com ética e responsabilidade.

Assim sendo, dedico e divido essa conquista com todos aqueles que me acompanharam nesta jornada, agradecendo primeiramente a Deus, por ter me concedido a oportunidade de vivenciar novamente a rotina de estudante e ter me ajudado a conciliar as dificuldades e demandas do serviço policial militar nos postos de 1º Tenente/Capitão QOCPM com a rotina estudantil.

Agradeço à Faculdade de Direito de Vitória e seu robusto corpo docente, que muito contribuíram para minha formação, servindo-me de exemplo e inspiração de profissionalismo e conhecimento jurídico. Em especial, agradeço ao Professor Diego Pimenta Moraes, pelas lições transmitidas tanto em sala de aula nas disciplinas de Direito Constitucional e Administrativo, quanto no apoio à elaboração deste trabalho, como Professor orientador.

Agradeço com amor, à minha esposa Laisa, aos meus pais e à minha irmã, minha família, por terem sempre me apoiado nesta rota desde o primeiro dia. Esse suporte familiar é imprescindível para trilhar esse virtuoso caminho, sendo um dos inúmeros que almejo conquistar.

Agradeço também aos meus primos, Vinícius e Ana Paula e meus amigos que, mesmo à distância, sempre acompanharam com carinho e atenção, minhas dificuldades, bem como comemoraram as demais conquistas ao longo desta faculdade.

RESUMO

A presente pesquisa tem como escopo esmiuçar uma temática sensível quando se discute sobre Segurança Pública: buscar a parametrização da atuação das Guardas Municipais após o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 995. Neste raciocínio, o artigo é destrinchado em quatro etapas distintas, sendo a primeira voltada a realizar um contexto histórico sobre a relevância da Segurança Pública pelo constituinte originário, bem como visa destacar a incumbência constitucional conferida às Guardas Municipais naquele primeiro momento. Em um segundo passo, será analisada a Lei nº 13.022/2014, que versa sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, abordando a evolução e o tratamento levemente diferenciado quando cotejado com aquela primeira competência descrita na Constituição Federal de 1988. Na terceira etapa, será apresentado os principais pontos da ADPF nº 995, sendo esmiuçado juridicamente o voto vencedor do Ministro Relator Alexandre de Moraes, tal como os fundamentos do voto divergente capitaneado pelo Ministro André Mendonça. Ainda nesta etapa, será apresentado como tal instrumento jurídico foi imprescindível para o reconhecimento das Guardas Municipais como órgão de Segurança Pública, integrando agora, o seleto rol do Art. 144 da CRFB/1988 e findando a incerteza jurídica sobre sua natureza. Por derradeiro, na quarta e última etapa, após o julgamento da ADPF nº 995, serão apresentados os limites e possibilidades da atuação operacional das Guardas Municipais. Para se chegar a tal entendimento, será discorrido como a doutrina e a jurisprudência dominante enxergam a atividade fim das Guardas Municipais, de modo a extrair um entendimento sólido para balizar, por fim, a execução das atividades deste novo órgão de Segurança Pública. Diante do exposto, busca-se compilar o padrão operacional das Guardas Municipais através dos limites e das possibilidades, visando garantir maior segurança jurídica sobre sua atuação, e na mesma medida, reduzir o grau de incerteza que tem pairado nesta temática e que tem sido prejudicial à Segurança Pública como um todo.

Palavras-chave: Guarda Municipal, Segurança Pública, ADPF nº 995, Constituição Federal de 1998, jurisprudência, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, limites e possibilidades da Guarda Municipal, atuação operacional, atividade fim.

ABSTRACT

The purpose of this research is to examine a sensitive topic when discussing Public Security: seeking to parameterize the performance of the Municipal Guards after the judgment of the Allegation of Failure to Comply with Fundamental Precepts (ADPF) No. 995. In this reasoning, the article is broken down into four distinct stages, the first being aimed at providing a historical context on the relevance of Public Security by the original constituent, as well as aiming to highlight the constitutional responsibility given to the Municipal Guards at that first moment. In a second step, Law No. 13.022/2014 will be analyzed, which deals with the General Statute of Municipal Guards, addressing the evolution and slightly different treatment when compared with that first competence described in the Federal Constitution of 1988. In the third stage, it will be the main points of ADPF No. 995 were presented, with the winning vote of Minister Rapporteur Alexandre de Moraes being legally scrutinized, as well as the foundations of the dissenting vote led by Minister André Mendonça. Still at this stage, it will be presented how such a legal instrument was essential for the recognition of the Municipal Guards as a Public Security body, now integrating the select list of Article 144 of the CRFB/1988 and ending the legal uncertainty about its nature. Lastly, in the fourth and final stage, after the judgment of ADPF nº 995, the limits and possibilities of the operational performance of the Municipal Guards will be presented. To reach such an understanding, it will be discussed how the dominant doctrine and jurisprudence see the core activity of the Municipal Guards, in order to extract a solid understanding to ultimately guide the execution of the activities of this new Public Security body. In view of the above, we seek to compile the operational standard of the Municipal Guards through the limits and possibilities, aiming to guarantee greater legal certainty regarding their performance, and to the same extent, reduce the degree of uncertainty that has hovered over this topic and which has been detrimental to the Public Security as a whole.

Keywords: Municipal Guard, Public Security, ADPF nº 995, Federal Constitution of 1998, jurisprudence, Federal Supreme Court, Superior Court of Justice, limits and possibilities of the Municipal Guard, operational performance, core activity.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGM BRASIL	Associação dos Guardas Municipais do Brasil
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
Art	Artigo
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CPP	Código de Processo Penal
Dje	Diário da Justiça Eletrônico
FENEME	Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais
GM	Guarda Municipal
HC	Habeas Corpus
Min	Ministro
RE	Recurso Extraordinário
Rel	Relator
RESP	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. A SEGURANÇA PÚBLICA SOB O PRISMA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	10
3. DA ANÁLISE DO ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS – LEI Nº 13.022/2014.....	17
4. A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 995 – OS EFEITOS PARA A GUARDA MUNICIPAL.....	23
5. DOS LIMITES E POSSIBILIDADES DA ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS.....	31
5.1. A GUARDA MUNICIPAL SOB O PRISMA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DA DOCTRINA.....	31
5.2. A GUARDA MUNICIPAL SOB O PRISMA DA JURISPRUDÊNCIA.....	34
5.3. DOS LIMITES DA ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS.....	38
5.4. DAS POSSIBILIDADES DA ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS.....	41
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIAS.....	46

1. INTRODUÇÃO

Hodiernamente, a temática Segurança Pública tem rodeado com significativa frequência as diversas rodas de conversas, sejam elas formais ou informais. Desde meros comentários breves a pessoas próximas, até profundas discussões e debates na seara acadêmica, representados por sociólogos, estudantes de direito e até profissionais da aludida pasta, que pretendem como resultado último angariar conhecimento em face de um conteúdo vasto e multifacetado.

Nessa linha, além da pasta Segurança Pública ser por si só um assunto complexo, não raras vezes, tem sido relacionada diretamente com a política de gestão vigente. Em outros termos, a politização e a polarização deste tema vêm desenhando um cenário justamente ao contrário do que se espera, causando uma sensação de insegurança na sociedade civil, que fica à mercê de órgãos e de planejamentos que, em tese, eram para ser de Estado, mas que com o passar dos anos, se tornaram de governo.

Assim, com o decurso do tempo, é normal e natural que haja o crescimento e desenvolvimento dos grandes centros urbanos e da própria sociedade em si. Entretanto, implica destacar que concomitantemente a essa expansão, aumentam também os desafios e problemas sociais. Além disso, nem sempre a gestão e a política pública local aplicada é suficiente e satisfatória para atender integralmente a demanda da população. A partir dessa omissão estatal, os indivíduos passam a delinquir como forma de sobrevivência; como senso de justiça; ou como regras impostas ao seu meio. Ou seja, rompe-se o elo e o contrato social firmado anteriormente entre o Estado e o indivíduo, dando início a criação de um “estado paralelo”.

Neste raciocínio, considerando que as demandas sociais cresceram de modo substancial e que são relativamente diferentes do momento em que a atual Constituição foi promulgada, principalmente no que tange a esfera criminal, houve um sobrepeso para os órgãos de Segurança Pública, tornando mais complexo e difícil esgotar seu propósito constitucional, consoante o Art. 144 da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, diante da crescente demanda atribuída às Polícias Militares, a quem compete exclusivamente a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; ao efetivo militar que vez ou outra encontra-se relativamente abaixo do esperado para determinado município; tem-se observado em âmbito nacional o destaque conferido às Guardas Municipais, que por vezes têm realizado funções típicas das Polícias Militares para suprirem essa omissão. Para ilustrar, de acordo com o Raio-X das Forças de Segurança Pública do Brasil, elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e publicado neste ano de 2024, revela que as Guardas Municipais cresceram 35,7% no período compreendido entre 2014 e 2023, enquanto o efetivo das Polícias Militares em todo o país reduziu 6,8% no mesmo recorte.

Tal atuação tem culminado em apreensões ou patrulhamentos que, a priori, fogem da alçada conferida pelo ordenamento jurídico, como exemplo: apreensão de significativa quantidade de entorpecentes ou patrulhamento ostensivo em locais desprendidos de patrimônio municipal. Ou seja, tem-se constatado reiteradamente um conjunto de ações que não guardam relação com a atribuição específica determinada pelo ordenamento constitucional.

Insta destacar que conforme dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, nas iras do Art. 144, §8º, a Guarda Municipal poderá ser ou não constituída. Sendo essa constituída, deverá reservar-se unicamente à proteção de bens, serviços e instalações municipais. Reitera-se, tão somente a isto.

Nesta senda, diante de tal premissa constitucional atribuída à GM e percebendo uma expansão das atividades funcionais através da natureza das apreensões, aliada a alta judicialização da temática, o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu uma decisão crucial na ADPF nº 995, estabelecendo uma interpretação conforme à Constituição acerca da Guarda Municipal como órgão de Segurança Pública.

A decisão do STF neste primeiro momento não implica em uma ampliação irrestrita das competências das Guardas Municipais, especialmente no que diz respeito ao patrulhamento preventivo e à realização de buscas pessoais desvinculadas da proteção dos bens, serviços e instalações municipais.

Nesse contexto, torna-se essencial analisar os limites e as possibilidades de atuação das Guardas Municipais, pautando-se em uma meticulosa extração interpretativa das

decisões proferidas pelos Tribunais Superiores, tal como da doutrina. A necessidade de conciliar a autonomia municipal com as atribuições constitucionais das Guardas Municipais demanda uma análise aprofundada das jurisprudências, bem como da realidade da atividade operacional destas, a fim de estabelecer parâmetros claros para a atuação desses órgãos no âmbito da segurança pública.

Assim, diante da relevância e complexidade do tema, este trabalho busca fornecer uma análise abrangente, técnica e jurídica, destacando não apenas a decisão do STF, mas também os desdobramentos e as implicações para a função das Guardas Municipais.

2. A SEGURANÇA PÚBLICA SOB O PRISMA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Com a advento da dita Constituição Cidadã de 1988, inicia-se o período de redemocratização em âmbito nacional, após décadas sob o regime militar. A novel Constituição foi promulgada em um cenário completamente distinto da Constituição anterior, onde agora havia uma clara e nítida preocupação do constituinte em concretizar e manter os direitos e as garantias fundamentais dos seus cidadãos. Isto é, esse novo processo acabou por resultar em um amplo sistema de direitos fundamentais insculpidos na Constituição Federal. (PEDRA, 2018, p. 144)

Nesta esteira, no que diz respeito a Constituição Federal de 1988, Gilmar Mendes (2021, p. 103) leciona da seguinte forma:

A Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988 restaurou a preeminência do respeito aos direitos individuais, proclamados juntamente com significativa série de direitos sociais. O Estado se comprometia a não interferir no que fosse próprio da autonomia das pessoas e a intervir na sociedade civil, no que fosse relevante para a construção de meios materiais à afirmação da dignidade de todos. [...] A Constituição, que, significativamente, pela primeira vez na História do nosso constitucionalismo, apresentava o princípio do respeito à dignidade da pessoa humana e o Título dos direitos fundamentais logo no início das suas disposições, antes das normas de organização do Estado, estava mesmo disposta a acolher o adjetivo cidadã, que lhe fora predicado pelo Presidente da Assembleia Constituinte no discurso da promulgação. (MENDES, 2021, p. 103)

Nesse raciocínio, para que haja a efetividade dos direitos e garantias fundamentais alinhavados na Constituição Federal de 1988, faz-se imprescindível o Estado dispor de mecanismos para consecução da ordem, paz e segurança pública. Ou seja, observa-se aqui uma conduta comissiva estatal, a qual é responsável por “[...] prestações positivas, para garantir e concretizar a ordem pública e proteção à incolumidade da pessoa e o seu patrimônio, numa obrigação de fazer, para a realização do bem-estar social, finalidade cobrada no Estado Democrático de Direito” (SANTIN, 2004, p. 80).

Ainda discorrendo sobre tal temática, torna-se imperioso frisar a relevância do direito fundamental dentro da sociedade. Observe:

Nessa perspectiva, a preocupação com os direitos do homem passa a ocupar um lugar de destaque para os Estados, ou seja, juntamente com o processo de normatização do Direito, descrito alhures, aparece a preocupação com a afirmação normativa dos direitos fundamentais, consagrados pelas

Constituições e pelos tratados internacionais, culminando, a partir da segunda metade do século XX, com o chamado Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Esses direitos, vistos como imemoriais, devem ser recordados mais que promulgados. Além disso, os direitos fundamentais apareceram na modernidade, principalmente na metade do século XX, como questionamentos de determinadas atos (atrocidades) que marcaram o convívio humano. (MOREIRA, 2007, p. 175)

Assim, por uma interpretação lógica, entende-se que o cidadão espera receber por parte do Estado desdobramentos e ferramentas eficientes para a manutenção de suas respectivas seguranças, e, como consequência, a certeza dos demais direitos e garantias expressos na Carta Fundamental. Ademais, neste ponto, Gilsilene Passon Picoretti Francischetto (2019, p. 295) destaca catedraticamente que através da garantia dos direitos fundamentais é que se pode almejar a concretização plena da democracia.

Em decorrência disso, a Constituição Federal de 1988 resolveu destinar - ainda que de modo tímido e em apenas um artigo - o Art. 144, contido no Capítulo III, que versa especificamente sobre a temática da Segurança Pública. Dentro deste dispositivo legal, é esmiuçado um rol restrito de órgãos que compõem a Segurança Pública na República Federativa do Brasil, bem como suas competências e sujeições. Desta feita, analisemos o *caput* do mencionado artigo.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019) (BRASIL, 1988)

Acerca desse assunto tão singular e fundamental para a concretização de uma plena vida em um Estado Democrático de Direito, sobre a Segurança Pública, Alexandre de Moraes disserta que:

No exercício da atividade de segurança pública do Estado, a eficiência exigida baseia-se na própria Constituição Federal, que consagrou a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e determinou que seja exercida com a finalidade de preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio por meio de seus dois grandes ramos, a polícia judiciária e administrativa. [...] A eficiência na prestação da atividade de segurança pública é garantia essencial para a estabilidade democrática no País, devendo, portanto, caracterizar-se pelo

direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, eficácia e busca da qualidade (MORAES, 2021, p. 903).

Nessa mesma toada, Luís Roberto Barroso imputa grande senso de responsabilidade à Segurança Pública, sendo esta imprescindível para a continuidade das instituições de Estado e da vida em sociedade. Logo, o festejado autor descreve que a Segurança Pública “identifica o conjunto de instituições, políticas públicas e ações materiais voltadas à proteção da vida, da integridade física, do patrimônio e de outros direitos fundamentais das pessoas contra condutas ilegais ou criminosas”. (BARROSO, 2023, p. 234)

Portanto, conforme expressa previsão da Constituição Federal de 1988, ainda que tenha sido destinado somente um artigo para a temática da Segurança Pública, resta patente que esse dispositivo guarda seu devido valor dentro do texto constitucional, podendo ser interpretado como uma ferramenta de garantia e manutenção aos demais direitos fundamentais previstos na mesma norma, bem como da própria democracia.

Por derradeiro, diante do catálogo do Art. 144 da Constituição vigente, os órgãos responsáveis pelo serviço de Segurança Pública intercalam-se entre órgãos federais, como a Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal e Polícia Penal Federal; e órgãos estaduais, como as Polícias Cíveis; Polícias Militares; Bombeiros Militares e Polícia Penal Estadual.

Assim, em um primeiro momento, é evidente o silêncio constitucional quanto à participação dos Municípios no tocante à Segurança Pública, não havendo previsão sequer de órgão municipal responsável por tal. De plano, ao realizar ato hermenêutico restrito e legalista, nota-se que a Guarda Municipal não compõe a listagem dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública. Ressalta-se, em princípio, não estão contidos, tampouco interpretados como órgão de Segurança.

2.2 DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS: A PROTEÇÃO DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS

Como visto anteriormente, ao estudar de modo literal a competência das Guardas Municipais, ainda que estas não estejam elencadas taxativamente em um dos incisos do Art. 144 da Constituição Federal, a incumbência destas encontram arrimo no §8º do supramencionado dispositivo legal. Isto é, apesar do constituinte não as elevar a

órgão de Segurança Pública naquele primeiro momento histórico, a Constituição Federal delineou expressamente a competência das GM's e o serviço a ser exercido caso haja a instituição dessas pelo respectivo ente municipal. Observe:

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988)

Neste raciocínio, para compreender a relevância da atuação das Guardas Municipais dentro do âmbito municipal correspondente, torna-se imprescindível, inicialmente, buscar uma definição conforme estabelecida pela doutrina e legislação vigente no que se refere a bens, serviços e instalações na esfera municipal.

De acordo com o Art. 98 do Código Civil de 2002, os bens públicos são aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, representados pela União, Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios, autarquias e demais entidades públicas. Por seu turno, os bens particulares são todos os demais, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Conforme as lições de Di Pietro (2022, p. 848), o conceito de bem público abrange uma diversidade de significados, destacando-se os seguintes como os principais:

Em sentido muito amplo, é utilizada para designar um conjunto de bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, políticas e administrativas (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios e autarquias);

Em sentido menos amplo, utilizado na referida classificação do direito francês, designa os bens afetados a um fim público, os quais, no direito brasileiro, compreendem os de uso comum do povo e os de uso especial. (DI PIETRO, 2022, p. 848)

No que diz respeito à utilização desses bens, o Art. 99 do Código Civil de 2002, define como de uso comum, de uso especial e dominicais. Observe:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. (BRASIL, 2002)

Com escopo de entender melhor o exposto, Amaral (2018, p. 453) sintetiza que os bens públicos de uso comum são suscetíveis de utilização por qualquer do povo, desde que dentro das balizas legais. Por outro lado, os bens públicos de uso especial são aqueles reservados exclusivamente ao serviço público, a exemplo, edifícios e terrenos destinados à administração federal, estadual, territorial ou municipal.

Stolze e Pamplona (2020, p. 341) lecionam que os “bens dominicais são bens públicos não afetados à utilização direta e imediata do povo, nem aos usuários de serviços, mas que pertencem ao patrimônio estatal (art. 99, III, do CC/2002)”. Para ilustrar, os autores citam ainda como exemplo os títulos pertencentes ao Poder Público, os terrenos de marinha e as terras devolutas. Em sede de conclusão, os citados autores ressaltam ainda que a “competência dos municípios é subsidiária, tendo em vista que, o que não pertencer ao domínio federal ou estadual, é tido como patrimônio público municipal”. (GAGLIANO; FILHO, 2020, p. 342-343)

Assim, implica ressaltar que qualquer um desses bens e instalações públicas circunspectos ao Art. 99 do Código Civil de 2002, desde que sob domínio do Município, serão objeto de tutela das Guardas Municipais.

Ou seja, devem os agentes da Guarda efetuar a prisão em flagrante de indivíduos que estejam praticando atos de depredação e demais danos a estes bens públicos. Ainda a título de outro exemplo, imbuídos de sua missão constitucional, devem os agentes atuarem de modo preventivo nas imediações dos patrimônios municipais, com o fito de evitar condutas delitivas em face da administração local. A prática de ações diversas a estas expostas configura um flagrante desvirtuamento de suas competências previstas na CRFB/1988 - neste primeiro ensejo.

Por fim, superado quanto aos bens e instalações municipais, faz-se vital e imperioso trazer o magistério da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro para discorrer sobre os serviços públicos, que se entende por ilação, aos serviços também prestados pelo município. Quanto ao assunto, esta conceitua os elementos desse serviço com singular acuidade. Veja:

Não é tarefa fácil definir o serviço público, pois a sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, quer no que diz respeito aos seus elementos constitutivos, quer no concerne à sua abrangência. Além disso, alguns autores adotam conceito amplo, enquanto outros preferem um conceito restrito. Nas duas hipóteses, combinam-se, em geral, três elementos

para a definição: o material (atividades de interesse coletivo), o subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimento de direito público). (DI PIETRO, 2022, p. 115).

Nessa linha, o culto professor Celso Antônio Bandeira de Mello traça uma respeitosa definição quanto ao serviço público. Deste modo, assevera que:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (MELLO, 2015, p. 695).

Por derradeiro, cumpre-nos transcrever as lúcidas lições de Odete Medauar sobre o serviço público. A respeitosa autora entende tal como uma referência “a atividade prestacional, em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva, como, por exemplo, água, energia elétrica, transporte urbano”. (MEDAUAR, 2015, p. 376).

Portanto, conforme mandamento constitucional compete claramente às Guardas Municipais a tutela também desses serviços públicos que acima foram destrinchados. Implica alertar que a Administração Pública – representada, *in casu*, pelo Município - deve fornecer meios e ferramentas essenciais para a manutenção da vida de seus administrados. Todavia, não quer dizer que as Guardas devam executar em sua plenitude tais serviços, mas tão somente atuar de modo a viabilizar ao ente municipal a consecução de seus serviços e atribuições destinados a satisfação e à vida coletiva.

Discorrendo acerca desta temática, Luiz Augusto Módolo de Paula (2010) pontifica, com elevada propriedade, que:

Nesse mister inclui-se a proteção dos servidores municipais encarregados de prestá-los. Os serviços públicos são prestados por pessoas, e não por entes abstratos. Tal pode ser interpretado com a elasticidade necessária a fim de que, com essa proteção, efetivamente haja a atuação de certos servidores cujas ações possam envolver risco pessoal, sendo objeto de oposição por quem tenha um interesse contrariado. Tal engloba o apoio a atividades como fiscalização tributária, vigilância sanitária, desocupação ou demolição de construções irregulares e a preservação do meio ambiente. (PAULA, 2010).

Desta forma, conclui-se que as Guardas devem atuar e intervir neste caso, com escopo de garantir a prestação dos serviços municipais destinados ao povo. Ressalta-se novamente neste primeiro momento que a atuação das Guardas Municipais desvinculadas dos bens, serviços e instalações municipais, resta evidente desvio de

competência conferido pelo Art. 144, parágrafo 8º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A seguir, será conduzida uma análise sobre a Lei nº 13.022/2014, que estabelece o Estatuto Geral das Guardas Municipais em âmbito nacional. Neste norte, serão delineados os aspectos mais relevantes dessa legislação, os quais foram concebidos com o propósito de padronizar as ações das Guardas Municipais em todo o território nacional, bem como esclarecer suas competências conforme o novel arcabouço normativo.

3. DA ANÁLISE DO ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS – LEI Nº 13.022/2014

Como visto em sede de introdução desta pesquisa, as Guardas Municipais angariaram importante prestígio e destaque na última década, tendo em vista o crescimento vertiginoso da população, aliado ao aumento exponencial da demanda sobre aquelas instituições responsáveis pela polícia ostensiva e pela preservação da ordem pública, qual seja, as Polícias Militares.

Apesar da significativa sobrecarga atribuída aos órgãos de segurança estaduais, é incumbência do Estado garantir, de toda forma, uma segurança eficaz a todos os cidadãos, uma vez que tal direito é consagrado como fundamental na Constituição Federal. Nesse contexto, veja as contribuições de Freire Júnior sobre o tema:

Não se olvide da necessidade de prevenção, uma vez que a nossa Constituição prevê, no artigo 5º, caput, a segurança como direito fundamental, o que demonstra a necessidade de medidas preventivas também no combate à criminalidade (FREIRE JÚNIOR, 2018, p. 155).

Ainda sobre os direitos fundamentais, faz-se importante ressaltar que:

Quando as condições necessárias estão presentes, os direitos devem ser realizados. O caráter jurídico dos direitos fundamentais confere sua exigibilidade e acionabilidade. Se necessário, a efetividade de tais direitos deve ser buscada por meio de mecanismos jurídicos de exigibilidade, inclusive judicial. (PEDRA, 2018, p.1)

Nessa linha de argumentação, é essencial que o Estado proporcione uma segurança de qualidade para toda a sociedade vivente, seguindo estritamente as disposições e balizas estabelecidos pela Constituição Federal. O descumprimento dessas normas pode acarretar violações ao texto normativo primordial do nosso sistema jurídico. Isto é, ainda que o fim último estatal seja promover uma maior segurança com enfrentamento direto à criminalidade, é imperioso que o faça obedecendo estritamente o ordenamento jurídico em vigor e não ao bel prazer.

Trazendo para a realidade das GM's, ao perceber uma acentuada expansão destas pelo país com o escopo de também promover uma maior segurança à sociedade, houve a necessidade de elaborar uma norma infraconstitucional com o intento de uniformizar as condutas, princípios e competências desta classe que ganhou vida com

o advento da Constituição Federal de 1988. Logo, em meados de 2014, foi sancionada a Lei nº 13.022 tratando sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Ao esmiuçar a supramencionada lei, vislumbra-se ao Art. 4º a clara harmonia com o texto constitucional, ao expressar que “É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município”. Ou seja, resta claro tal dispositivo guardar relação e fazer menção direta ao Art. 144, parágrafo 8º da Carta Fundamental.

Logo ao artigo seguinte, cumpre analisar e interpretá-lo com muita atenção, pois diz respeito às competências atribuídas às Guardas Municipais. No *caput* deste Art. 5º, faz-se imperioso frisar quais são as competências estritas às Guardas, devendo, entretanto, respeitar as competências destinadas aos órgãos federais e estaduais. Ou seja, diante do trecho em comento, deduz-se que às GM's não cabem a atividade de polícia ostensiva, tampouco a preservação da ordem pública.

Tormena (2022), sobre o tema, leciona acertadamente, ao afirmar que não há que se falar no exercício da missão conferida aos militares estaduais às Guardas Municipais, “pelo menos não com a mesma amplitude e intensidade [...] sob pena de invasão de competência constitucional”.

Nesse espírito, analisando o complemento do artigo em questão, constata-se que alguns incisos estão intimamente vinculados com a competência constitucional. Sob diverso viés, frisa-se que outros incisos, ainda que concedam maior flexibilidade para a atuação da Guarda Municipal, esta deve estar relacionada com sua finalidade última, quer seja, a tutela dos bens, serviços ou instalações municipais. Para ilustrar o raciocínio, observe o conteúdo do Art. 5º da Lei nº 13.022/2014:

- 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**;
- [...]
- VII - **proteger o patrimônio** ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas (BRASIL, 2014, grifo nosso)

Perante o texto legal, é possível notar uma flagrante maleabilidade e tolerância para com a atividade exercida pelas Guardas Municipais, o que é totalmente plausível e coerente com a atual conjectura que a sociedade vivente perpassa.

Como dito anteriormente, no período de elaboração desta atual Constituição, os clamores sociais eram outros, o contexto social era significativamente diferente, bem como o foco e as balizas referentes à Segurança Pública também o eram. Diante disso, assevera-se plenamente justificável a dinamização e a atualização do serviço prestado pela Guarda Municipal.

Em contrapartida, outros incisos resolveram abarcar competências mais desprendidas da competência original elencada pela Constituição Federal, no que concerne ao Art. 144, parágrafo 8º. Nesta oportunidade, apresentar-se-á os demais incisos do Art. 5º da Lei nº 13.022/2014, verificando relativa elasticidade e expansão das atribuições das GM's em face da Carta Magna.

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos **direitos fundamentais das pessoas**;

[...]

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das **condições de segurança das comunidades**;

[...]

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, **preservando o local do crime**, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de **impacto na segurança local**, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte (BRASIL, 2014, grifo nosso)

Para se ter noção, a inclusão dessas atribuições às Guardas gerou acentuadas críticas em âmbito nacional à época, culminando ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.156, proposta pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais - FENEME - junto ao Supremo Tribunal Federal.

Como resultado, o STF não conheceu da ADI devido à falta de legitimidade da FENEME para propor a ação. Embora não tenha sido realizada a análise do mérito da demanda, a referida Federação questionou também a constitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei nº 13.022/2014, sendo esses: Art. 2º (referente à expressão "função de proteção municipal preventiva"); Art. 3º, I, II e III; Art. 4º, caput (referente à expressão "logradouros"), parágrafo único; Art. 5º, II, III, V, VI, VII, IX, X,

XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII; Art. 12, § 3º. Tudo isso foi motivado pelo entendimento da FENEME acerca da suposta incompatibilidade vertical entre a Constituição Federal e a mencionada legislação recém-promulgada.

Nesse ínterim, calha destacar o posicionamento de Souza (2019), que, com absoluta precisão, alerta para os princípios da atuação das Guardas Municipais, prevista no Art. 3º da Lei 13.022/2014, que necessitam ser interpretados de uma maneira sistemática e não apenas literal. Isso porque, se analisados de modo isolado, entram facilmente em rota de colisão com a competência constitucional das Polícias Militares, ou seja, haverá um flagrante desacordo e uma fumaça de inconstitucionalidade nesta lei. Logo, se os mencionados princípios não estiverem conectados à tutela do patrimônio municipal, resta evidente um desvirtuamento de sua missão constitucional.

A priori, observe *ipsis litteris* o dispositivo legal em comento:

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:
 I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;
 II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;
III - patrulhamento preventivo;
 IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e
V - uso progressivo da força (BRASIL, 2014, grifo nosso)

Relacionado à temática e em sede de conclusão, Souza (2019) assevera categoricamente que:

Pela leitura dos incisos do artigo 3º da Lei no 13.022/2014, os princípios mínimos das guardas municipais confere a este órgão municipal um caráter de corporação engajada na manutenção da paz social. Os incisos III e V **devem ser analisados no contexto** de manutenção da paz referente à proteção aos bens, serviços e instalações no âmbito **municipal, sendo que interpretação mais ampla destes princípios gera conflito com o § 8º do artigo 144 da Constituição**. Cumpre destacar que a proteção definida no § 8º do artigo 144 da Constituição **refere-se à zeladoria do município**, ou seja, **à proteção ao patrimônio municipal**, pois se contrário fosse à vontade do legislador constituinte originário, teria definido a guarda municipal como órgão de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas. (SOUZA, 2019, grifo nosso)

Portanto, inquestionável é o destaque e a relevância que as Guardas Municipais conquistaram com o passar dos anos, mais precisamente, desde a promulgação da Constituição Federal até os tempos hodiernos. Consegue-se vislumbrar tal notoriedade entregue às Guardas a partir da própria Lei nº 13.022/2014, na qual

observa-se, a partir do Art. 5º, uma considerável extensão de suas competências perante o que predispõe o texto constitucional.

Como já alinhavado anteriormente, é legal e necessariamente natural que as atribuições das Guardas Municipais sofram alterações no decurso do tempo. Faz-se imprescindível que as instituições se aperfeiçoem para acompanhar as necessidades de momento da sociedade vivente, bem como consigam apresentar uma rápida resposta aos administrados em face de eventuais desafios e demandas que venham a afligir os cidadãos. Essa foi a vontade do legislador no momento de elaboração da lei que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Entretanto, é importante ressaltar que as alterações promovidas pela Lei nº 13.022, juntamente com a posterior entrada em vigor da Lei nº 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), e o expressivo crescimento das Guardas Municipais no território nacional resultaram em um aumento significativo de litígios judiciais relacionados à legalidade das atividades dessas instituições.

Nesta trilha, quadra destacar que o Superior Tribunal de Justiça expressamente desqualificava a GM como órgão de Segurança Pública. Esta posição refletia a interpretação de que tal entidade não era parte do rol definido pela própria Constituição Federal. Com efeito, o STJ, reiteradamente, anulava operações e apreensões realizadas pelas Guardas, especialmente quando desvinculadas da proteção de bens, serviços e instalações do respectivo Município. Uma das principais fundamentações para tal posicionamento residia no fato de que a GM não era considerada um órgão de Segurança Pública nos termos delineados pelo Art. 144 da Constituição Federal.

Para oferecer um exemplo concreto, faz-se imperioso observar o trecho da decisão proferida pelo Min. Relator Rogerio Schietti Cruz em sede de Recurso Especial (REsp) nº 1.977.119-SP. Observe:

RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO DE DROGAS. ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS. BUSCA PESSOAL. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO CLARA, DIRETA E IMEDIATA COM A TUTELA DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS. IMPOSSIBILIDADE. PROVA ILÍCITA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 157 E 244 DO CPP. RECURSO PROVIDO.

1. A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se

fossem verdadeiras “polícias municipais”, mas tão somente de proteção do patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. **A exclusão das guardas municipais do rol de órgãos encarregados de promover a segurança pública** (incisos do art. 144 da Constituição) **decorreu de opção expressa do legislador constituinte** – apesar das investidas em contrário – por não incluir no texto constitucional nenhuma forma de polícia municipal. [...] (REsp nº 1.977.119/SP, Relator: Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 16/08/2022, grifo nosso)

Neste raciocínio dos Tribunais Superiores, surgiram questionamentos substanciais sobre a natureza das GM's, em razão de muitos advogados também contestarem as operações e apreensões realizadas pelas Guardas Municipais por entenderem que tais órgãos não se enquadravam definitivamente no rol taxativo estabelecido no Art. 144 da Constituição Federal.

Diante desse cenário, visando alcançar um entendimento sólido, justo e equânime sobre a natureza das Guardas Municipais, a Associação dos Guardas Municipais do Brasil propôs no ano de 2022 uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com o objetivo de obter o reconhecimento e a declaração de que as Guardas Municipais, quando devidamente instituídas, configuram-se como órgãos integrantes da Segurança Pública. Destarte, diante da discussão trazida até aqui, para o tópico adiante, analisar-se-á a ADPF nº 995, observando seu resultado, bem como seus efeitos para as Guardas Municipais.

4. A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 995 – OS EFEITOS PARA A GUARDA MUNICIPAL

De plano, convém anotar que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é uma ação do controle concentrado de constitucionalidade, utilizado perante o Supremo Tribunal Federal para questionar a constitucionalidade de atos públicos (inclusive, atos normativos) que violem preceitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal. (BRASIL, 1988; BRASIL, 1999).

Em 9 de junho de 2022, valendo-se exatamente deste instrumento, a Associação dos Guardas Municipais do Brasil (AGM BRASIL) buscou, através do STF, uma declaração explícita da legalidade de suas atuações quando devidamente estabelecidas e instituídas, reconhecendo-as, portanto, como entidades integrantes do catálogo específico da Segurança Pública, previsto no Art. 144, *caput*, da Constituição.

A ação teve como objeto, vale enfatizar, a busca pela consonância e uniformização do entendimento acerca da natureza das Guardas como órgão de Segurança Pública, visando mitigar a incerteza jurídica que circunda sobre tal temática há um considerável tempo. Assim, angariou-se promover uma maior estabilidade tanto no ordenamento jurídico, quanto na atuação e na padronização da atuação das GM's, com vistas a delinear seu próprio limite operacional.

A ação foi distribuída sob o nº 995 à relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Quando do julgamento, o Ministro Relator inicia seu voto mencionando sobre a admissibilidade de uma ADPF, evidenciando que, para que seja aceita, deve cumprir, dentre outros requisitos, o princípio da subsidiariedade, apresentado no §1º, Art. 4º da Lei nº 9882/99. Este dispositivo preceitua que só será admitida a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental quando não “houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade” (BRASIL, 1999). Outro ponto apresentado no parágrafo único, inciso “I”, da mesma Lei diz que caberá ADPF quando o fundamento das controvérsias constitucionais existentes for relevante.

Nesta trilha, o Ministro Alexandre de Moraes menciona a existência de jurisprudência do STJ que confirma a exclusão das Guardas Municipais do rol de órgãos responsáveis pela Segurança Pública, conforme a opção expressa do legislador

constituente. O Recurso Especial 1.977.119/SP, mencionado pelo Ministro a fim de ilustrar a referida situação, destaca que as Guardas só podem realizar busca pessoal em situações excepcionais e estritamente relacionadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais, desde que haja justa causa e clara relação com a finalidade da corporação. No entanto, no caso específico em análise, a abordagem realizada pelos Guardas Municipais sem fundada suspeita viola o Art. 244 do CPP, o que compromete a validade das provas obtidas. (Recurso Especial 1.977.119/SP, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, DJe de 23/8/2022)

Além disso, o Relator ressalta que o STJ tem restringido a atuação das GM's em determinadas situações, como no patrulhamento urbano e na realização de busca pessoal em flagrante delito, fundamentando que essas não estão previstas no catálogo do Art. 144 da Constituição. Como exemplo, foram citados dois precedentes: o primeiro trata de um agravo regimental no *habeas corpus*, que afirma que qualquer pessoa, inclusive Guardas Municipais, pode efetuar prisão em flagrante, mesmo que a Segurança Pública não seja uma de suas atribuições constitucionais; (AgRg no HC n. 749.016/SP, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 21/6/2022, DJe de 27/6/2022 *apud* ADPF nº 995/DF, relator Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 25/08/2023, DJe 09/10/2023).

O segundo caso, por outro lado, destaca que a ausência de justa causa para a busca pessoal e a falta de competência das Guardas para tal ação resultam na ilegalidade da prova obtida, exigindo a absolvição do acusado. (HC n. 704.964/SP, relator Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Sexta Turma, julgado em 9/8/2022, DJe de 15/8/2022.)

Sendo assim, com base nos argumentos apresentados, o Ministro Alexandre de Moraes considerou que os requisitos de admissibilidade da ADPF foram atendidos. Outrossim, reconheceu que a autora é uma entidade de classe de abrangência nacional, que defende os interesses de toda a categoria de Guardas Municipais, além de identificar controvérsias judiciais relevantes sobre tal assunto.

No que diz respeito à função das Guardas Municipais no Sistema Único de Segurança Pública, o Relator discorreu sobre o atual desafio do Brasil em fortalecer a cooperação entre os órgãos governamentais para combater a criminalidade. Destaca também que

a eficiência do poder público é fundamental para garantir serviços imparciais e transparentes, focados na segurança da sociedade. Além disso, no âmbito da Segurança Pública, a eficiência é crucial para preservar a ordem e a vida dos cidadãos, conforme estabelecido na Constituição Federal.

Tal esforço é imprescindível para a estabilidade democrática e requer cooperação entre os poderes e níveis de governo. Nesse sentido, o recente reconhecimento das Guardas Municipais como parte do SUSP (Art. 9º, § 2º, inciso VII da Lei nº 13.675, de 11/06/2018) destaca a importância dessa cooperação para enfrentar os desafios da criminalidade.

Nesta senda, cumpre lembrar que, além da Lei nº 13.675/2018 incluir explicitamente as GM's como órgão integrante do SUSP, o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014), em seu Artigo 4º, enumera competências relativas à atuação dessas guardas. O Relator da ADPF reconhece tais atribuições como inerentes às dos agentes de Segurança Pública.

Insta salientar ainda que Ministro Alexandre de Moraes identifica como o ponto nevrálgico da controvérsia o aspecto topográfico na questão do reconhecimento das Guardas Municipais como membros da Segurança Pública. Esta questão se fundamenta no fato de que, ao invés de estarem especificamente listadas taxativamente em um dos incisos do Art. 144 da CRBF, as Guardas são mencionadas apenas no §8º do referido dispositivo legal.

No que se refere à posição normativa que disciplina as Guardas Municipais na Carta Magna, o Relator entende que:

O **deslocamento topográfico** da disciplina das guardas municipais no texto constitucional **não implica a desconfiguração do órgão como agente de segurança pública**, ao argumento de que não estaria inclusa em pretenso rol taxativo dos órgãos de segurança. (ADPF nº 995/DF, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 25/08/2023b, DJe 09/10/2023, p. 23, grifo nosso)

Tendo em vista o exposto acima, o simples fato de as Guardas Municipais não constarem no índice dos órgãos de Segurança Pública não as exclui da referida categoria de agentes. Sendo assim, o Relator enfatiza que a relevância está nas funções desempenhadas pelas GM's e na compatibilidade dessas funções com o

papel de garantir a Segurança Pública, mais do que na sua posição formal dentro da estrutura do texto constitucional.

Alguns precedentes da jurisprudência do STF foram invocados como embasamento para a argumentação do Relator. Estes incluem os julgamentos dos Temas 472 e 544 de Repercussão Geral. O Tema 472 estabelece que é constitucional conceder às GM's competência para exercer o poder de polícia de trânsito, incluindo a aplicação de sanção administrativa conforme o entendimento firmado no RE 658570:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE.

(...)

6. Desprovimento do recurso extraordinário e fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: **é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.** (RE 658570, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2015, grifo nosso).

Por sua vez, o Tema 544 determina que, como as Guarda Municipais desempenham atividades de Segurança Pública essenciais para atender às necessidades urgentes das comunidades, elas estão sujeitas às restrições impostas pelo STF em relação ao direito de greve, conforme estabelecido no julgamento do ARE 654.432:

Ementa: CONSTITUCIONAL. DIREITOS SOCIAIS. COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS CELETISTAS. JUSTIÇA COMUM. FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL.

1. É competência da justiça comum, federal ou estadual, conforme o caso, o julgamento de dissídio de greve promovida por servidores públicos, na linha do precedente firmado no MI 670 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2008). **2. As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017). (RE 846854, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, grifo nosso)**

Destarte, quanto ao cabimento do mérito, o Relator da ADPF 995/DF proferiu o seguinte voto:

No mérito, JULGO PROCEDENTE a presente ADPF, para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigos 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 **DECLARANDO INCONSTITUCIONAL** todas as **interpretações judiciais**

que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, **como integrantes do Sistema de Segurança Pública**. (ADPF nº 995/DF, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 25/08/2023b, DJe 09/10/2023, p. 32, grifo nosso)

Diante do exposto, o Relator, ao proferir seu julgamento procedente, concede uma interpretação conforme à Constituição aos dispositivos legais em questão, a saber, o artigo 4º da Lei nº 13.022/14 e o artigo 9º da Lei nº 13.675/18. Sob esse prisma, o voto reconhece a legitimidade e a essencialidade do papel desempenhado pelas Guardas Municipais no âmbito da Segurança Pública, em sua contribuição para a manutenção da ordem e a proteção da população.

Sob outro prisma, o Ministro André Mendonça, no que tange ao mérito, se opôs ao voto proferido pelo Relator, emitindo julgamento parcialmente procedente. Em seu entendimento, o Ministro André Mendonça concordou apenas com o reconhecimento das Guardas como entidades integrantes do SUSP. Entretanto, ressaltou que tal reconhecimento não implica na procedência dos demais pleitos formulados. A fim de exemplificar, seguem os pedidos realizados pela AGM ao apresentar a petição inicial nº 53380/2022 para propor a presente ADPF:

- c) Seja declarado e reconhecido como violado o Art. 144, § 8º da CF, se não forem consideradas as Guardas Municipais como integrantes da Segurança Pública, quando devidamente criadas e instituídas;
- d) Na esteira da procedência do item acima, **seja reconhecido que as Guardas Municipais, quando devidamente criadas e instituídas, são integrantes às Forças de Segurança;**
- e) Seja **dada e conferida integral isonomia às Guardas Municipais com os demais órgãos de segurança**, conforme decisão proferida nos autos da ADI nº 6621/20, de lavra do Excelentíssimo Ministro EDSON FACCHIN; (ASSOCIAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL, 2022, p. 37-38, grifo nosso)

Neste norte, isto implica em um posicionamento divergente quanto à integralidade dos “poderes” das Guardas Municipais defendida pelo Ministro Relator, especialmente no que concerne à atribuição de isonomia integral entre a referida classe e os demais órgãos de Segurança Pública.

Com o intuito de sustentar a tese apresentada, o Ministro André Mendonça recorre a uma ponderação tecida pelo Ministro Gilmar Mendes. Nesse sentido, o Eminentíssimo Decano reconhece que as Guardas Municipais integram o SUSP, observando que os órgãos que compõem esse sistema exercem, em alguma medida, atividade de polícia. Desta feita, conclui que, segundo a consideração do Ministro Gilmar Mendes,

“vislumbra peculiaridades inerentes a cada um dos órgãos que desempenham referida “atividade”, não havendo, portanto, uma “integral isonomia” entre os mesmos” (BRASIL, 2023, p. 32). Assim, mesmo que compartilhem a função de realizar atividades de polícia, não é possível atribuir-lhes uma isonomia integral devido às divergências entre as atividades e as “distinções jurídicas” que possuem.

Assim, com o escopo de exemplificar as distinções jurídicas entre os órgãos de Segurança Pública, o Ministro André Mendonça cita o regime previdenciário de cada uma das carreiras. A priori, ilustra seu raciocínio comparando a Polícia Militar e a Polícia Federal, vez que, embora pertençam a Segurança Pública, suas aposentadorias são regulamentadas por normas distintas. A fim de sustentar tal argumento, o Ministro cita um entendimento que teve como Relator o próprio Ministro Alexandre de Moraes, onde restou ementado que:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE INJUNÇÃO. GUARDA MUNICIPAL. ALEGADA ATIVIDADE DE RISCO. APOSENTADORIA ESPECIAL.

(...)

2. A **eventual exposição a situações de risco** a que podem estar sujeitos os guardas municipais e, de resto, diversas outras categorias, **não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial**. (MI nº 6.770-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 20/06/2018, grifo nosso)

Desse modo, ainda que os agentes da Guarda Municipal possam estar sujeitos a situações de risco, isso não implica automaticamente o direito à aposentadoria especial. Sob outro viés, o Ministro André Mendonça destaca uma divergência no tratamento entre as Polícias Penais e a Guarda Municipal:

69. Interessante notar que, em sentido oposto, mesmo quando não constavam do rol do art. 144 da Lei Maior - em entendimento estabelecido **antes do advento da Emenda Constitucional nº 104, de 2019** -, **esta Suprema Corte reconheceu o direito à aposentadoria especial aos agentes** - agora policiais - **penitenciários**, por considerar que **desempenhavam atividade cuja “periculosidade é inequivocamente inerente ao ofício”** (ADPF nº 995/DF, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Voto Min. André Mendonça, julgado em 25/08/2023a, DJe 09/10/2023, p. 70, grifo nosso)

Nesta toada, resta claro que, mesmo antes da inclusão das Polícias Penais no rol do Art. 144, o STF já havia reconhecido o direito à aposentadoria especial para os agentes penitenciários, em virtude do reconhecimento da natureza perigosa de suas atividades. Esse posicionamento contrasta com a decisão previamente mencionada

sobre o fato de as Guardas não possuírem direito à aposentadoria especial, mesmo expostos a situações de risco. Isso ressalta ainda mais as especificidades entre os órgãos de Segurança Pública, impossibilitando a atribuição de uma igualdade absoluta entre as GM's e os demais órgãos de Segurança Pública.

Diante de tais argumentos, o Ministro André Mendonça, concluiu da seguinte forma:

73. Ante o exposto, acolhendo as questões preliminares suscitadas, em acompanhamento ao eminente Ministro Edson Fachin, **não conheço da presente arguição.**

74. Se vencido em relação às questões preliminares, com as vênias de praxe ao eminente Relator, **divirjo da posição apresentada por Sua Excelência para, no mérito, julgando procedentes, em parte, os pedidos, conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 4º da Lei 13.022, de 2014, e ao art. 9º da 13.675, de 2018**, assentando que: "As Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, são integrantes do Sistema de Segurança Pública, devendo-se observar as peculiaridades e distinções de tratamento que lhes são inerentes quando cotejadas com os demais órgãos integrantes do mesmo sistema". (ADPF nº 995/DF, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Voto Min. André Mendonça, julgado em 25/08/2023a, DJe 09/10/2023, p. 71, grifo nosso)

Em suma, o Ministro André Mendonça, em sua exposição inicial, adere às considerações preliminares suscitadas pelo Ministro Edson Fachin, optando por não conhecer da arguição apresentada. Na subsequente argumentação, ele diverge da posição do Relator quanto ao mérito da demanda, acolhendo-a parcialmente. Assim, o Ministro André Mendonça conforme mencionado anteriormente, concorda em inserir as Guardas no rol do Art. 144, todavia, ressalta veementemente a necessidade de se atentar às peculiaridades que lhes são inerentes e as diferenciações afetas a cada órgão do sistema de Segurança Pública.

Desta feita, após o voto do Relator e do Ministro André Mendonça, os demais Ministros votaram da seguinte forma: os Ministros Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso e Cristiano Zanin acompanharam o voto proferido pelo Relator, Ministro Alexandre de Moraes; os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber rejeitaram a Arguição ao entender não haver preenchido os requisitos de admissibilidade, abstendo-se, portanto, de apreciar o mérito; os Ministros André Mendonça, Cármen Lúcia e Nunes Marques também não acolheram a arguição, divergindo do Relator e, em minoria, julgaram parcialmente procedentes os pedidos formulados.

Assim, o STF deliberou, por maioria, uma interpretação conforme à Constituição, pela declaração de inconstitucionalidade de quaisquer interpretações judiciais que excluam

as GM's como integrantes do Sistema de Segurança Pública, em consonância com o entendimento esposado pelo Relator.

Nesse contexto, considerando a interpretação sustentada pelo Supremo Tribunal Federal por meio da mencionada ADPF, no capítulo seguinte será realizada uma análise sobre os limites e as possibilidades da atuação operacional das Guardas Municipais com arrimo na doutrina e na jurisprudência dominante. Em outras palavras, conforme o novo entendimento consolidado, será abordada a atuação ideal a ser feita pelas GM's no exercício de suas funções operacionais - mais precisamente na atividade fim - à luz da nova interpretação constitucional, agora, como novo membro incorporado ao seleto catálogo dos órgãos de Segurança Pública.

5. DOS LIMITES E POSSIBILIDADES DA ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Nesse ponto, torna-se indispensável uma análise minuciosa acerca dos limites e possibilidades da atuação operacional das Guardas Municipais, considerando sua nova interpretação como órgão de Segurança Pública à luz da Constituição, conforme estabelecido pelo histórico julgamento da ADPF nº 995. Isso implica em uma clara necessidade de delimitar os contornos da atividade operacional dessas instituições recém promovidas à rede da Segurança Pública.

A parametrização desta atividade se mostra essencial pois, consoante o capítulo anterior, não foi posto em debate na aludida Arguição o *modus operandi* das Guardas Municipais. O objeto da questão relevante recaiu tão somente em julgar se essas entidades deveriam ser ou não ser interpretadas como integrantes do rol estabelecido pelo Art. 144 da CRFB, uma vez que existia grande hiato jurisprudencial entre os Tribunais Superiores no que tange à natureza das GM's. Além disso, também havia consideráveis contestações realizadas por advogados visando anular prisões e apreensões efetuadas pelas Guardas, alegando que não se enquadravam como órgãos de Segurança Pública.

Nesta senda, pelo fato do julgamento da ADPF nº 995 ser lacônico quanto a este assunto de cunho operacional, torna-se necessário examinar o entendimento da doutrina e da jurisprudência predominante quanto ao exercício das atribuições das Guardas Municipais, cujo propósito é extrair uma interpretação proporcional, razoável e justa quanto aos limites e possibilidades da atividade fim deste novel órgão de Segurança Pública.

Neste norte, analisar-se-á, primariamente à luz da doutrina, o entendimento dominante sobre a atuação das Guardas Municipais, para posterior estudo e contribuições da jurisprudência, a fim de chegar aos limites e possibilidades da GM.

5.1 A GUARDA MUNICIPAL SOB O PRISMA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DA DOUTRINA

Importa salientar que, no que concerne às Guardas Municipais, quando do ato de elaboração do texto constitucional de 1988, estas não foram previstas expressamente

no catálogo dos órgãos componentes da Segurança Pública. Entretanto, como já arrazoadado no início deste trabalho acadêmico, as GM's lograram guarida constitucional apenas no §8º do Art. 144 da Constituição Federal de 1988, sendo este o único trecho legal a fazer menção à competência desta entidade. Veja:

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988)

Ora, nota-se conforme o supramencionado artigo que os Municípios dispõem da faculdade de constituir ou não as Guardas Municipais. Uma vez estabelecidas, deverão atuar na estrita função a que foram destinadas.

Nesse íterim, Greco (2020, p. 08), respeitado e reconhecido doutrinador do direito penal brasileiro e atualmente Secretário de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais, acerca das Guardas, em sua obra salienta:

Pelo que se percebe da redação do mencionado parágrafo, nossa Carta Magna delimitou as funções destinadas às guardas municipais, **destinando-a, especificamente, à proteção dos seus bens, serviços e instalações**, agindo assim, de maneira concorrente com as demais forças policiais. Atua, portanto, de forma preventiva, **nos limites do município a que pertence** (GRECO, 2020, p. 08, grifo nosso).

Diante da explanação acima, deduz-se claramente que toda a atuação do serviço das Guardas Municipais deve ser contida e relacionada minimamente com os bens, serviços e instalações da circunscrição a qual o município o constituiu. Não deve jamais ser confundida a missão atribuída às GM's com a aquela incumbida às Polícias Militares, qual seja, “a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”, tendo em vista esta última dispor de uma abrangência substancialmente maior e descompromissada unicamente da tutela de patrimônios estaduais ou municipais.

Nessa perspectiva, Moraes (2021, p. 906) também disserta e descreve fartas considerações no que diz respeito à competência e ao serviço operacional das GM's, tendo como ponto cardeal a interpretação conforme à Constituição. Ademais, o autor alerta catedraticamente não ser possível e compatível com a Guarda Municipal a atividade de polícia ostensiva ou judiciária. Pois, veja:

Por fim, a Constituição Federal concedeu aos Municípios a faculdade, por meio do exercício de suas competências legislativas, de constituição de guardas municipais destinada à proteção de seus bens, serviços e

instalações, conforme dispuser a lei, **sem, contudo, reconhecer-lhes a possibilidade de exercício de polícia ostensiva ou judiciária**. O Supremo Tribunal Federal, porém, declarou a possibilidade de o Município atribuir às guardas municipais o “exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas” (MORAES, 2021, p. 906, grifo nosso).

Ainda debruçando sobre o assunto, Barroso (2023, p. 234) preleciona categoricamente sobre a Guarda Municipal, conferindo elevado prestígio para a ordem e organização municipal, além de conferir importância para a própria Segurança Pública, desde que vinculada com a sua incumbência constitucional. Assim ensina sobre a Guarda Municipal:

[...] mereceu um dispositivo próprio em um dos seus parágrafos: instituídas pelos Municípios, elas se destinam à proteção de seus bens, serviços e instalações. Trata-se de forças uniformizadas, de natureza civil, com atuação de caráter preventivo. **Não cabem à Guarda Municipal atividades de investigação ou de polícia judiciária. Os municípios, aliás, também desempenham papel relevante na segurança pública por meio de medidas como a ordenação urbana e limitações administrativas.** A delimitação de horário de funcionamento de bares e de locais de venda de bebidas, por exemplo, comprovadamente, **previne a prática de delitos** (BARROSO, 2023, p. 234, grifo nosso).

Nesta esteira, nota-se que há um entendimento sólido e pacífico pela doutrina a qual as Guardas não dispõem dos mesmos deveres daqueles órgãos elencados no Art. 144 da Constituição vigente. Neste enfoque, o referenciado professor Silva (2001, p. 759) afirma e corrobora catedraticamente que:

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 poderiam eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. **Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança e menos ainda de polícia judiciária** (SILVA, 2001, p. 759, grifo nosso)

Logo, entende-se que os Municípios podem instituir uma Guarda Municipal para executar plenamente suas tarefas, desde que atue com fins específicos mencionados em lei. Entretanto, as finalidades discriminadas em tal legislação, bem como sua atuação, não podem sobrepor as competências funcionais destinadas às polícias federais ou polícias civis, tampouco o policiamento ostensivo que é incumbência exclusiva da polícia militar estadual, sob pena de haver claramente uma inconstitucionalidade. (PEDRA; PEDRA, 2009, p. 1.739)

Assim, diante da doutrina predominante trazida à baila, não se pode conceder uma leitura e configuração diversa sobre a norma jurídica, visto estar cristalino no Art. 144, §8º da Constituição Federal a incumbência conferida às Guardas Municipais. Ou seja, diante do lecionado até aqui pela doutrina, tem-se uma posição muito sólida e bem definida quanto ao modo de atuação das GM's.

Logo, extrai-se que as Guardas Municipais somente podem atuar em situações que tenham vinculação com aquilo alinhavado no texto constitucional, qual seja, quando em proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Ademais, assevera-se que pela Constituição, tal como pela doutrina, não há narrativas de situações excepcionais quanto à atividade operacional das Guardas. Isto é, quando devidamente constituídas, as GM's deverão atuar na estrita forma do Art. 144, §8º e nos limites da circunscrição do respectivo município.

5.2 A GUARDA MUNICIPAL SOB O PRISMA DA JURISPRUDÊNCIA

Ainda sob esta jornada expositiva, insta salientar que encampado pela doutrina predominante acerca do *modus operandi* das Guardas Municipais, o Superior Tribunal de Justiça, ao longo de muitos anos, limitou a atuação das GM's à restrita competência conferida pela Carta Política de 1988, isto é, à proteção de bens, serviços e instalações municipais - nada além disso.

Cumprindo observar que anteriormente ao julgamento da ADPF nº 995, o STJ desqualificava veementemente a atuação das Guardas Municipais por estas não estarem previstas em um dos incisos do Art. 144 da CRFB/1988, bem como delineava sua atividade de modo restrito ao cediço §8º. Para ilustrar, analise o excerto da decisão proferida pelo Min. Relator Rogerio Schietti Cruz em sede de Recurso Especial (REsp) nº 1.977.119-SP:

RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO DE DROGAS. ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS. BUSCA PESSOAL. **AUSÊNCIA DE RELAÇÃO CLARA, DIRETA E IMEDIATA COM A TUTELA DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS.** IMPOSSIBILIDADE. PROVA ILÍCITA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 157 E 244 DO CPP. RECURSO PROVIDO.

1. A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras “polícias municipais”, mas tão somente de proteção do patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. **A exclusão das guardas municipais do rol de órgãos encarregados de promover a segurança pública (incisos do art. 144 da Constituição) decorreu de opção expressa do legislador constituinte – apesar das**

investidas em contrário – por não incluir no texto constitucional nenhuma forma de polícia municipal. (REsp nº 1.977.119/SP, Relator: Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 16/08/2022, grifo nosso)

No entanto, em decorrência da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 995, a qual possui efeitos vinculantes e que já foi previamente abordada neste estudo, estabeleceu-se de forma consolidada o entendimento de que as Guardas Municipais são, de fato, órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública. Portanto, não cabe mais ao STJ afirmar que tais entidades não possuem essa natureza, vez que a matéria foi pacificada derradeiramente por entendimento do órgão de cúpula do judiciário pátrio.

Ocorre que, mesmo após o julgamento da ADPF em apreço, o STJ segue decidindo que é expressamente vedado às Guardas exercerem atividades típicas das Polícias Cíveis e Militares. Em outros termos, o Superior Tribunal de Justiça compreende que, ainda que tenham alcançado o *status* de órgão de Segurança Pública, a atuação das GM's continua guardando estrita relação com à proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Logo, em termos práticos, as Guardas seguem com a mesma competência e atividade operacional anterior à decisão da ADPF.

À guisa de exemplo, observe o fragmento da decisão de relatoria do Ministro Rogério Schietti Cruz no HC nº 830.530-SP:

15. Conquanto não sejam órgãos policiais propriamente ditos, as guardas municipais exercem poder de polícia e também algum poder policial residual e excepcional dentro dos limites de suas atribuições. A busca pessoal - medida coercitiva invasiva e direta - é exemplo desse poder, **razão pela qual só pode ser realizada dentro do escopo de atuação da guarda municipal.** [...]

20. Poderão, todavia, realizar busca pessoal em situações excepcionais - e por isso interpretadas restritivamente - nas quais se demonstre concretamente haver clara, direta e imediata relação com a finalidade da corporação, como instrumento imprescindível para a realização de suas atribuições. Vale dizer, salvo na hipótese de flagrante delito, **só é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se, além de justa causa para a medida (fundada suspeita), houver pertinência com a necessidade de tutelar a integridade de bens e instalações** ou assegurar a adequada execução dos **serviços municipais**, assim como proteger os seus respectivos usuários, o que não se confunde com permissão para desempenharem atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil para combate da criminalidade urbana ordinária em qualquer contexto. (HC nº 830.530/SP, Relator: Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 27/09/2023, DJe 04/10/2023, p. 6, grifo nosso)

Por derradeiro, cumpre destacar que nesta mesma decisão - HC nº 830.530-SP -, o STJ tratou de delinear os limites da operabilidade da atividade fim das GM's, inclusive

abarcando uma situação excepcional. Diante do recorte acima, observa-se claramente que as Guardas Municipais devem atuar conforme prelecionado no Art. 144, §8º, CF. Mas, além disso, afirma o STJ, no que concerne às situações excepcionais como a busca pessoal, esta somente pode ser efetuada quando guardada estrita relação com a competência constitucional – Art. 144, §8º, CF.

Isto é, ainda que compreendida como órgão de Segurança Pública, isso não confere o poder de polícia irrestrito às Guardas Municipais, oportunidade em que somente usarão da busca pessoal de modo excepcional. Caso contrário ocorreria patente desvirtuamento da função das GM's. Nesta trilha, para defender tal tese, o Ministro Rogério Schietti assim arrazoa:

11. Cumpre lembrar, a propósito, que os **bombeiros militares e os policiais penais**, por exemplo, **também integram o rol de órgãos de segurança pública** previsto nos incisos do art. 144, caput, da Constituição, **mas nem por isso** se cogita que possam realizar atividades alheias às suas atribuições, como fazer **patrulhamento ostensivo e revistar pessoas** em via pública à procura de drogas. (HC nº 830.530/SP, Relator: Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 27/09/2023, DJe 04/10/2023, p. 4, grifo nosso)

No que tange ao STF, cabe revelar que, no próprio julgamento da ADPF nº 995, o Ministro Relator Alexandre de Moraes também acabou por delimitar a atividade operacional das Guardas nos seguintes termos:

Percebe-se, portanto, que as Guardas Municipais têm entre suas atribuições primordiais o **poder-dever de prevenir, inibir e coibir, pela presença e vigilância, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais**. Trata-se de atividade típica de segurança pública exercida na tutela do patrimônio municipal. (ADPF nº 995/DF, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Voto Min. André Mendonça, julgado em 25/08/2023a, DJe 09/10/2023, p. 18, grifo nosso)

Neste sentido, observa-se que tanto o STF quanto o STJ, até neste momento, são consoantes quanto ao limite da atuação operacional das Guardas Municipais. Ou seja, devem agir na circunscrição do respectivo Município, bem como devem atuar tão somente quando relacionado à tutela dos bens, serviços e instalações municipais, pois, ao contrário, haveria flagrante desvirtuamento de sua atividade fim.

Todavia, visando enriquecer o debate acadêmico, é pertinente mencionar uma decisão recente do Supremo Tribunal Federal em uma Reclamação Constitucional. Este entendimento contraria tanto a doutrina quanto a jurisprudência predominante

analisadas até o momento neste capítulo, bem como vai de encontro ao próprio trecho do voto proferido pelo Ministro Relator na ADPF nº 995, no qual delimita a atividade operacional das Guardas Municipais de acordo com o teor restritivo do Art. 144, §8º da Constituição Federal.

No tocante à Reclamação Constitucional nº 62.455/SP, o Ministro Relator Flávio Dino, sustenta que pelo fato de as Guardas Municipais terem sido elevadas a órgão de Segurança Pública por força do entendimento da ADPF nº 995, não se faz justo que esta tenha uma atuação estanque nos moldes do Art. 144, §8º da CRFB. Desta feita, o Ministro entende que as GM's podem dispor de uma função mais abrangente e desarraigada da literalidade do texto constitucional em nome do direito fundamental à segurança, previsto no *caput* do Art. 5º da Constituição Federal. Para ilustrar o raciocínio acima, observe o seguinte trecho da Reclamação:

Por exemplo, **seria viável uma busca pessoal em uma praça ou parque municipal? E por que não em uma via urbana sob a jurisdição municipal?** Como aplicar a diretriz do Superior Tribunal de Justiça à luz dos artigos 98 a 100 do Código Civil, caso a caso, em milhares de municípios, por dezenas de milhares de guardas municipais, atuando na premência de uma ocorrência de Segurança Pública? (Reclamação Constitucional nº 62.455/SP, Relator: Min. Flávio Dino, DJe 22/04/2024, p. 9, grifo nosso)

Neste sentido, nota-se que o Ministro Flávio Dino em uma interpretação inédita acabou por reconhecer a possibilidade de a Guarda Municipal realizar a busca pessoal - o que até então só podia ser feito de modo excepcional -, mesmo que o crime não tenha relação direta com os bens, instalações e serviços municipais.

Em decorrência da decisão na Reclamação, verifica-se uma maior flexibilização da Guarda Municipal em relação à função constitucional estabelecida no §8º, o que representa um risco potencial ao possibilitar conflitos com a função atribuída às Polícias Militares. Com essa nova interpretação, caso seja acolhida pelo próprio STF ou pelo STJ, seria desafiador distinguir as atribuições das Polícias Militares e das Guardas Municipais.

Diante do exposto até o momento, proceder-se-á à apresentação dos limites e das possibilidades da atuação da Guarda Municipal de forma a harmonizá-la com os preceitos estabelecidos pela doutrina e pela jurisprudência, visando mitigar eventuais conflitos e lacunas em relação a outros órgãos de Segurança Pública. Os referidos

limites e possibilidades serão delineados com base na análise e no estudo realizado até o presente momento.

5.3 DOS LIMITES DA ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS

De acordo com o arcabouço jurídico destrinchado nesta atividade acadêmica, serão apresentados neste primeiro momento os limites da atividade operacional das Guardas Municipais, que se referem às devidas restrições ou fronteiras impostas pelo ordenamento jurídico. Cumpre salientar que os limites que serão comentados sobre este novo órgão de Segurança Pública é uma extração hermenêutica de todo o conhecimento acima carreado, com vistas a dirimir dúvidas e propor possível solução para esta pauta que se encontra em ebulição e em constante indefinição nos Tribunais Superiores.

Outrossim, a exposição das balizas de atuação deste órgão tem o condão de evitar a invasão de competência com as demais entidades previstas no catálogo do Art. 144 da Constituição Federal. Isto pois, ainda que seja notório o destaque que as Guardas vêm angariando nos últimos anos, faz-se fundamental, de toda sorte, o fiel acatamento ao texto constitucional em vigor.

A priori, pode-se extrair indubitavelmente que as Guardas Municipais tem o limite de sua atuação circunscrita ao território municipal, tão somente. Pelo fato de ser vinculado ao respectivo Município e não ao Estado - diferentemente das Polícias Militares -, as GM's quando instituídas têm força apenas na circunscrição municipal, conforme própria previsão do Art. 144, §8º da CRFB. Portanto, o primeiro limite da atuação das Guardas Municipais é o de natureza territorial.

Em segundo lugar, também limita a atuação das Guardas Municipais a ausência de poderes típicos das Polícias Civis e Polícias Militares. Isto é, ainda que como novel órgão de Segurança Pública, as Guardas não podem praticar as atividades de polícia judiciária e/ou polícia ostensiva, competências essas exclusivas e previstas para as Polícias Civis e Militares dos Estados. Veja o Art. 144, §§ 4º e 5º da CRFB/1988:

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

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. (BRASIL, 1988)

Desta feita, por uma interpretação lógica e restrita, a atividade fim das Guardas Municipais deve seguir atendendo ao mandamento constitucional insculpido no §8º do Art. 144 da Constituição, ainda que diante da proeminência e ascensão desta entidade em solo brasileiro. Tal respeito faz-se inevitável sob risco de invasão de competência dos demais órgãos membros da teia da Segurança Pública.

No entendimento inovador proferido em sede de Reclamação Constitucional pelo Ministro Flávio Dino, observou-se em sua decisão um maior desprendimento da atuação da Guarda Municipal com aquilo previsto no texto constitucional. Conforme já mencionado neste estudo, o Ministro entendeu que, em virtude do julgamento da ADPF nº 995, seria inviável um órgão de Segurança Pública como a GM não poder realizar a busca pessoal a indivíduos em via pública municipal quando suspeitos de atividade criminosa. Assim o Min. Flávio Dino embasou sua decisão na Reclamação:

Diante de tais fatos, fica evidente a incongruência do ato reclamado com a ADPF 995/DF, pois teríamos um órgão de segurança pública de mãos atadas para atender aos cidadãos na justa concretização do direito fundamental à segurança (art. 5º, “caput”, da CF). (Reclamação Constitucional nº 62.455/SP, Relator: Min. Flávio Dino, DJe 22/04/2024, p. 8)

Neste sentido, consoante o raciocínio acima, ao analisar de modo técnico os efeitos da decisão, caso as Guardas passem a atuar em sua atividade operacional realizando busca pessoal a cidadãos suspeitos de prática de crime desvinculado da tutela dos bens, instalações e serviços municipais, passar-se-á a confundir as Guardas com as Polícias Militares. Nessa linha, tem-se como proporcional e razoável a manutenção da atuação das GM's adstritas ao texto constitucional, mais precisamente ao §8º, com o fito de evitar invasão de competência entre os órgãos de segurança.

Logo, entende-se como melhor e mais justa a delineação firmada pelo STJ em sede do HC nº 830.530/SP, posição esta que considera válida a busca pessoal a indivíduos que estejam em atividade suspeita, desde que vinculado a proteção dos bens, instalações e serviços do Município. Pois, como mencionado anteriormente, difícil seria a distinção entre a atividade operacional das Polícias Militares e das Guardas Municipais caso não houvesse tal limitação a essa instituição. Nestes moldes, a busca pessoal dissociada do §8º seria uma patente desvirtuação da atividade fim das GM's.

Em terceiro lugar, também merece registro o limite de atuação das Guardas Municipais para realizar as prisões em flagrante. Como órgão de segurança pública, as Guardas Municipais têm o poder-dever de realizar o flagrante obrigatório previsto no Art. 301 do CPP. Entretanto, apesar do dispositivo processual penal referenciar para o flagrante obrigatório apenas as “autoridades policiais e seus agentes”, o Ministro Rogério Schietti arrazouou da seguinte forma no REsp nº 1.977.119/SP a situação específica das GM's. Observe:

Da mesma forma que os guardas municipais não são equiparáveis a policiais, **também não são cidadãos comuns**. [...] Assim, se por um lado não podem realizar tudo o que é autorizado às polícias, **por outro lado também não estão plenamente reduzidos à mera condição de "qualquer do povo"**; são servidores públicos dotados do importante **poder-dever** de proteger o patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. (REsp nº 1.977.119/SP, Relator: Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 16/08/2022, grifo nosso)

Ainda quanto ao presente assunto, o próprio STF já decidiu anteriormente no RE nº 1.281.774 que tal entidade pode e deve prender quem esteja diante de situação de flagrante delito, desde que observados e acatados os limites da prisão em flagrante. Ou seja, não pode haver atividade anterior investigativa para constatar o flagrante:

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. (RE 1281774 AgR-ED-AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 13/06/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-170 DIVULG 25-08-2022 PUBLIC 26-08-2022, p. 1, grifo nosso)

Por derradeiro, em quarto lugar, devido a limitação da tutela incumbida às Guardas quanto aos bens, instalações e serviços municipais, resta por óbvio uma limitação quanto aos locais de patrulhamento preventivo que podem ser exercidos por essas. Assim, entende-se que não há guarida para que as GM's realizem o patrulhamento em locais de intenso tráfico de drogas ou que sejam distribuídas no terreno municipal com escopo de auxiliar a reduzir unicamente os indicadores de crime contra a vida. Isto é, locais onde a estatística criminal destoa da normalidade no que diz respeito a quantidade de homicídios. Nesta senda, mais uma vez, entende-se como justo o critério e a fundamentação adotada pelo Min. Rogerio Schietti no REsp nº 1.977.119/SP. Veja:

9. Não é das guardas municipais, mas sim das polícias, como regra, a competência para patrulhar supostos pontos de tráfico de drogas, realizar abordagens e revistas em indivíduos suspeitos da prática de tal crime ou ainda investigar denúncias anônimas relacionadas ao tráfico e outros delitos cuja prática não atinja de maneira clara, direta e imediata os bens, serviços e instalações municipais. (REsp nº 1.977.119/SP, Relator: Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 16/08/2022, grifo nosso)

Assim, conclui-se que a Guarda Municipal não pode empreender de iniciativa própria para patrulhamento ou realizar operações em áreas conflagradas por conflitos relacionados ao tráfico de drogas, ou qualquer atividade que se desvie do escopo contido no Art. 144, §8º da Constituição Federal. Porém, não há óbice para realizar o patrulhamento preventivo na estrita proteção do dispositivo referenciado.

Com efeito, diante de todo exame levantado através da doutrina e jurisprudência, pode-se chegar à seguinte conclusão quanto aos limites da atuação das Guardas Municipais, sendo: a) aos limites da circunscrição municipal; b) a legalidade da busca pessoal, desde que relacionada com a proteção de bens, instalações e serviços municipais; c) poder-dever de realizar o flagrante obrigatório na forma do Art. 301 do CPP, sem atividade investigativa anterior; d) patrulhamento preventivo com autonomia própria nos moldes do Art. 144, §8º da Constituição Federal.

5.3 DAS POSSIBILIDADES DA ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Por fim, será explorado neste tópico as possibilidades da atividade operacional das Guardas Municipais. Por possibilidade, entende-se as capacidades e os potenciais que tal corporação pode executar no desempenho de sua função dentro da esfera municipal. Mais uma vez, frisa-se que a edificação deste tópico tem como esboço todo o arcabouço jurídico percorrido neste trabalho acadêmico, no qual se almeja uma interpretação proporcional e razoável da atividade dessas.

Inicialmente, no tópico anterior, foi abordado o escopo dos limites do patrulhamento preventivo, estabelecendo que as Guardas podem exercê-lo de ofício, desde que consoante com os preceitos de proteção descritos na Constituição Federal. Contudo, surge uma possibilidade adicional para o patrulhamento preventivo das GM's, conforme preconizado pelo recente Decreto nº 11.841, de 21 de dezembro de 2023. No referido dispositivo, logo ao Art. 2º, há a autorização para a execução do patrulhamento preventivo, "sem prejuízo das competências dos demais órgãos de segurança pública federais, estaduais e distritais".

Entretanto, há ressalvas. No Art. 4º do Decreto nº 11.841/23 assevera ser necessário que os entes federados disciplinem “mediante termo de cooperação técnica, as formas de colaboração e de atuação conjunta das guardas municipais com os demais órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal”.

Neste contexto, nota-se que o Decreto oferece abertura para uma ampliação potencial da atividade operacional das Guardas Municipais, considerando sua integração ao SUSP e sua inclusão como órgão de Segurança Pública. Porém, essa possibilidade somente se materializa por meio do termo de cooperação técnica, documento responsável por regular tal atuação.

Não obstante, é crucial manter as competências distintas de cada órgão, a fim de evitar conflitos entre eles, bem como invalidar as apreensões realizadas nas instâncias superiores. Como salientado pelo STJ, o fato de uma determinada corporação possuir *status* de órgão de Segurança Pública não implica que ela tenha carta branca para conduzir abordagens aleatórias, realizar buscas pessoais ou usurpar funções atribuídas a outro órgão. Além disso, conforme estabelecido pelo STF no julgamento do RE nº 1.281.774, foi reconhecida como ilegal a situação em que a Guarda efetuou a prisão em flagrante de um cidadão por tráfico de drogas com base em denúncia anônima, uma vez que previamente à prisão houve a condução de diligência investigativa - ou seja, o flagrante não estava evidente.

De toda sorte, vislumbra-se cristalinamente uma possibilidade de ampliação do patrulhamento preventivo das GM's com vistas a coibir e evitar o cometimento de ilícitos em pontos estratégicos no âmbito do Município, mas desde que previamente acordado nos moldes do Art. 4º do Decreto nº 11.841/2023.

Além disso, calha mencionar que também há a possibilidade de as Guardas Municipais participarem de ocorrências e de operações que não estão em sua atribuição originária, mas desde que seja em apoio de ocorrências que já estejam em estado flagrancial ou quando solicitada por outro órgão de Segurança Pública. Isto é, *in casu*, a GM não poderá atuar de ofício, mas tão somente quando provocada. Tal potencial encontra guarida no Art. 16 da Lei nº 13.675/2018. Veja:

Art. 16. Os órgãos integrantes do Susp poderão atuar em vias urbanas, rodovias, terminais rodoviários, ferrovias e hidrovias federais, estaduais, distrital ou municipais, portos e aeroportos, no âmbito das respectivas

competências, **em efetiva integração com o órgão cujo local de atuação esteja sob sua circunscrição**, ressalvado o sigilo das investigações policiais. (BRASIL, 2018, grifo nosso)

Com base no dispositivo legal mencionado, fica claro que as Guardas Municipais, enquanto membros integrantes do Sistema Único de Segurança Pública, têm a capacidade de atuar de forma mais abrangente do que a prevista no texto constitucional, desde que essa atuação seja uma manifestação efetiva da cooperação entre os diversos órgãos responsáveis pela Segurança Pública.

Assim, ao realizar uma interpretação sistemática utilizando o Art. 4º do Decreto nº 11.841/2023 em conjunto com o Art. 16 da Lei nº 13.022/2014, nada obsta que a Guarda Municipal, em nome da integração entre os órgãos do SUSP e mediante o “termo de cooperação técnica”, possa patrulhar preventivamente uma rodovia estadual/federal, desde que tal rodovia esteja nos limites da circunscrição do Município.

Vislumbra-se também como possibilidade de atuação das Guardas Municipais uma segurança de maior proximidade com os cidadãos. Isto é, devido a incumbência originária dessa instituição ser a guarda patrimonial de bens, instalações e serviços municipais, torna-se essencial um maior contato com a comunidade da respectiva área de atuação. Assim, seria de bom alvitre a participação e até mesmo a iniciativa da GM para proposição de “Reuniões Comunitárias” para discutir a segurança das praças públicas, das imediações de escolas públicas e até mesmo dos indicadores dos crimes contra o patrimônio que geralmente são mais corriqueiros (furto/roubo). Tal possibilidade encontra guarida na própria Lei nº 13.022/2014, Art. 5º, IX. Veja:

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades; (BRASIL, 2014, grifo nosso)

A referida ação seria imprescindível para uma maior sensação de segurança aos munícipes, bem como teria o condão de influir drasticamente na queda dos índices criminais.

Por fim, entende-se como possibilidade do serviço operacional, com espeque no próprio dispositivo legal referenciado acima - Lei nº 13.022/2014, Art. 5º, IX – o atendimento de ocorrências e elaboração de projetos voltados para a problemática da

violência contra a mulher. O reforço para abordar esse tema, bem como para solucionar eventos dessa natureza são capitais para prevenir, coibir e reprimir estas condutas que, infelizmente, seguem arraigadas na sociedade presente. Além disso, o acolhimento de uma agenda como essa pela Guarda Municipal se faz consoante perante os demais órgãos públicos, seja de Segurança Pública ou não, que dispõem de uma metodologia específica para o tratamento e enfrentamento da violência contra a mulher.

Portanto, conforme o estudo levantado neste tópico, pode-se concluir que, no que tange às possibilidades e às potencialidades da atividade operacional das Guardas Municipais, temos: a) patrulhamento preventivo mais desprendido da estrita competência constitucional, desde que firmado o “termo de cooperação técnica”; b) maior amplitude de atuação em ocorrências que já estejam em flagrante e delito e desloque para prestar apoio a outro órgão de Segurança Pública ou quando devidamente solicitado por outra força; c) possibilidade de prestar segurança pública com maior proximidade aos munícipes através de “Reuniões Comunitárias”, ouvindo as demandas, bem como apresentando os indicadores criminais da área de atuação; d) elaboração de projetos e atendimento de ocorrências que envolvem a violência contra a mulher.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, a atuação das Guardas Municipais é motivo de grande celeuma no âmbito jurisprudencial. Apesar disso, durante anos, a doutrina e a jurisprudência tinham um sólido ponto em comum, qual seja: a exclusão das Guardas Municipais do campo dos órgãos de Segurança Pública da Constituição Federal.

Recentemente, com o julgamento da ADPF nº 995, o STF firmou orientação diferente para dar às Guardas Municipais espaço no rol dos órgãos de Segurança Pública, integrando-as ao imprescindível catálogo do Art. 144 da CF reiterando que sua mobilidade é meramente topográfica, sem prejudicar sua qualificação como órgão de Segurança Pública.

A decisão proferida pelo STF quanto a este assunto desempenhou um papel singular nesse processo, eliminando incertezas sobre suas competências e natureza jurídica enquanto órgão de Segurança Pública. Sem embargos de algumas dúvidas ainda existentes sobre o tema, atualmente, a atuação das GM's encontra os seguintes limites: a) circunscrição municipal; b) a legalidade da busca pessoal, desde que relacionada com a proteção de bens, instalações e serviços municipais; c) poder-dever de realizar o flagrante obrigatório na forma do Art. 301 do CPP, sem atividade investigativa anterior; d) patrulhamento preventivo com autonomia própria nos moldes do Art. 144, §8º da CF.

Por outro lado, se observa as seguintes possibilidades: a) patrulhamento preventivo mais desprendido da estrita competência constitucional, desde que firmado o “termo de cooperação técnica”; b) maior amplitude de atuação em ocorrências que já estejam em flagrante e desloque para prestar apoio a outro órgão ou quando solicitado por outra força; c) possibilidade de prestar Segurança Pública com maior proximidade aos munícipes através de “Reuniões Comunitárias”, ouvindo as demandas, bem como apresentando os indicadores criminais da área de atuação e d) elaboração de projetos e atendimento de ocorrências que envolvem a violência contra a mulher.

Assim, o escopo da pesquisa foi logrado ao analisar as decisões proferidas pelo STF e STJ, tal como pela doutrina, acerca da atuação da GM. Importa destacar que o tema abordado por esse trabalho é atual e passível de futuras discussões e atualizações dadas seu constante estado de ebulição e dinamicidade no contexto jurídico e social.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Francisco. **Direito civil : introdução**. Editora Saraiva, 2018. E-book. ISBN 9788553602100. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9788553602100/>. Acesso em: 18 mar. 2024.

ASSOCIAÇÃO DOS GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL. **Petição inicial nº 53380/2022**. Processo Judicial. DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761910973&prcid=6444398#>. Acesso em: 02 mai. 2024.

BARROSO, Luís R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553624788. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9786553624788/>. Acesso em: 17 mar. 2024.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10672520/paragrafo-5-artigo-144-da-constituicao-federal-de-1988>>. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.841, de 21 de dezembro de 2023**. Regulamenta os incisos IV, XIII e XIV do caput e o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, para dispor sobre a cooperação das guardas municipais com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal. [S. l.], 21 dez. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11841.html>. Acesso em: 11 mai. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.406, 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10723623/artigo-98-da-lei-n-10406-de-10-de-janeiro-de-2002>>. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.022, 08 de agosto de 2014. **Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm>. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. **Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012**. [S. l.], 11 jun. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 11 mai. 2024.

BRASIL. LEI nº 9882, de 3 de dezembro de 1999. **Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal**. [S. l.], 3 dez. 1999.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm#:~:text=L9882&text=LEI%20No%209.882%2C%20DE%203%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20processo%20e,102%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em: 16 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 704.964/SP**. Relator: Min. Olindo Menezes, 09 de agosto de 2022. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200564444&dt_publicacao=15/08/2022>. Acesso em: 02 mai. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 830.530/SP**, da Terceira Seção. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz, julgado em 27 de setembro de 2024. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202302011988&dt_publicacao=04/10/2023>. Acesso em: 02 mai. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação Constitucional nº 62.455/SP**. Relator: Min. Flávio Dino, DJe 22/04/2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2024/04/downloadPeca-3.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.977.119/SP**. Recorrente: Douglas dos Santos. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Rogerio Schietti Cruz, 16 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/documentos/noticias/RESp1977119%2018082022.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Mandado de Injunção nº 6.770/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 20 de junho de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748719352>. Acesso em: 16 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.281.774/SP**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Brasília-DF, j. 13/06/2022, DJe 25/08/2022, p. 1. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=762539529>. Acesso em: 11 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995/DF**. Requerente: Associação dos Guardas Municipais do Brasil. Recorrido: Supremo Tribunal Federal. Plenário. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Brasília-DF, j. 25/08/2023, DJe 09/10/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361728612&ext=.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995/DF**. Voto do Min. André Mendonça. Plenário. Requerente: Associação dos Guardas Municipais do Brasil. Recorrido: Supremo Tribunal Federal.

Relator: Min. Alexandre de Moraes, Brasília-DF, p.38-71, j.25/08/2023a, DJe 09/10/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361728612&ext=.pdf>
Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995/DF**. Voto do Min. Alexandre de Moraes. Plenário. Requerente: Associação dos Guardas Municipais do Brasil. Recorrido: Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Brasília-DF, p.8-32, j.25/08/2023b, DJe 09/10/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361728612&ext=.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 658570/MG**. Requerente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Câmara Municipal de Belo Horizonte. Relator: Min. Marco Aurélio, 06 de agosto de 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307830605&ext=.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 846.854**. Relator: Min. Luiz Fux, 01 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/2dfe1946b3003933b7f8ddd71f24dbb1>. Acesso em: 15 abr. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. - 35 ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 115.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Raio-X das Forças de Segurança Pública do Brasil**. Disponível em: <https://apidspace.universilab.com.br/server/api/core/bitstreams/93aa095a-8153-400e-824c-fbf3371fde12/content>. Acesso em: 13 mar. 2024.

FRANCISCHETTO, Gilsilene Passon Picoretti. Editorial. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 20, n. 2, p. 7-10, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v20i2.1802>. Acesso em: 23 mai. 2024.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O combate à impunidade como Direito Fundamental da vítima e da sociedade**. Revista Jurídica ESMP-SP, São Paulo, v. 14, p. 149-162, 2018.

GAGLIANO, Pablo S. e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**, volume - 1: parte geral - 22. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 341.

GRECO, Rogério. **Atividade policial**: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais - 10ª edição - Niterói, RJ: Impetus, 2020, p. 08.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 376.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo, 2015, p. 695.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional** - 16. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 67- 68.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. - 37 ed. - São Paulo: Atlas, 2021, p. 906.

MOREIRA, Nelson Camatta. A função simbólica dos direitos fundamentais. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 2, p. 163-191, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v0i2.45>. Acesso em: 23 mai. 2024.

PAULA, Luiz Augusto Módolo de. **Poder de polícia e atribuições das Guardas Municipais**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2661, 14 out. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17604>. Acesso em: 18 de mar. 2024.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. **A Constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas na democracia participativa**. - 5. ed. - ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Editorial. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória**, v. 19, n. 1, p. 11-12, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v19i1.1531>. Acesso em: 23 mai. 2024.

PEDRA, Adriano Sant'ana; PEDRA, Anderson Sant'ana. **Comentário ao artigo 144, §8º, da Constituição**. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1.739.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19 º ed. São Paulo: RT, p. 759. 2001.

SOUZA, Marcelo Silva. **As guardas civis: um dilema na gestão municipal**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5935, 1 out. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/76371>. Acesso em: 18 mar. 2024.

TORMENA, Celso Bruno. **A guarda civil municipal não é órgão da segurança pública**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 27, n. 6884, 7 mai. 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/97322>. Acesso em: 18 mar. 2024.