

**CENTRO UNIVERSITÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO DO ALTO VALE DO
ITAJAÍ – UNIDAVI**

JOSÉ EDUARDO BERK

**A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL NO
POLICIAMENTO OSTENSIVO E REPRESSIVO**

ITUPORANGA

2023

**CENTRO UNIVERSITÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO DO ALTO VALE DO
ITAJAÍ – UNIDAVI**

JOSÉ EDUARDO BERK

**A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL NO
POLICIAMENTO OSTENSIVO E REPRESSIVO**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Direito,
pelo Centro Universitário para o Desenvolvimento
do Alto Vale do Itajaí - UNIDAVI

Orientador Prof. Esp. Giovane Fernando Medeiros.

ITUPORANGA

2023

**CENTRO UNIVERSITÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO DO ALTO VALE DO
ITAJAÍ – UNIDAVI**

A monografia intitulada “**A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL NO POLICIAMENTO OSTENSIVO E REPRESSIVO**”, elaborada pelo(a) acadêmico(a) JOSÉ EDUARDO BERK, foi considerada

APROVADA

REPROVADA

por todos os membros da banca examinadora para a obtenção do título de BACHAREL EM DIREITO, merecendo nota _____.

_____, _____ de _____ de _____.

Profa. M.^a Vanessa Cristina Bauer
Coordenadora do Curso de Direito

Apresentação realizada na presença dos seguintes membros da banca:

Presidente: _____

Membro: _____

Membro: _____

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando o Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Ituporanga, 21 de setembro de 2023.

JOSÉ EDUARDO BERK

Acadêmico

Dedico este trabalho à minha querida família,
que tanto admiro, amigos e todos aqueles que
fizeram parte da minha trajetória acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus que permitiu que tudo isso acontecesse, por ter sido minha força, pelos planos que tens em minha vida, a Ele agradeço todos os dias por permitir que meu esforço me conduza a vitória. Sou grato a toda minha família por sempre me incentivarem e acreditarem que eu seria capaz de superar os obstáculos que a vida me apresentou. Agradeço a todos os professores por me proporcionar o conhecimento não apenas racional, mas a manifestação do caráter e afetividade da educação no processo de formação profissional, por tanto que se dedicaram a mim, não somente por terem me ensinado, mas por terem me feito aprender. A palavra mestre, nunca fará justiça aos professores dedicados aos quais sem nominar terão os meus eternos agradecimentos. A todos os meus amigos, meus sinceros agradecimentos. Vocês desempenharam um papel significativo no meu crescimento, e devem ser recompensados com minha eterna gratidão. A todos aqueles que direta ou indiretamente fizeram parte da minha vida e em algum momento me incentivaram e em meu processo de formação, o meu muito obrigado.

RESUMO

O presente Trabalho de Curso tem por objeto verificar a (in) constitucionalidade da atuação das Guardas Municipais no Policiamento Ostensivo e Repressivo. Entende-se por policiamento ostensivo como uma estratégia de segurança pública que visa garantir a presença visível e ativa das forças policiais nas ruas. Com um olhar perspicaz e uma abordagem proativa, os agentes se dedicam a proteger e servir a comunidade, agindo de forma profissional e comprometida. Essa tática proporciona uma sensação de segurança para a população, pois demonstra que a ordem e a lei estão sendo preservadas de maneira atenta e eficiente. Assim, o policiamento ostensivo se destaca como uma importante ferramenta para criar um ambiente seguro e tranquilo para todos. Nesse sentido, o presente estudo dedicou-se a analisar os aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais dentre as diversas interpretações do Estatuto Geral das Guardas Municipais. Para tanto, o método de abordagem utilizado na elaboração desse Trabalho de Curso foi indutivo e o método de procedimento foi monográfico. O levantamento de dados foi através da pesquisa bibliográfica. O ramo de estudo é na área do Direito Administrativo. Nas Considerações Finais, comprovou-se parcialmente a hipótese levantada neste Trabalho, tendo em vista que a atuação das Guardas Municipais é legítima, entretanto devem atentar-se durante as atividades desempenhadas para não esbarrar nas competências de outros órgãos de segurança pública. Isso porque, apesar do Supremo Tribunal Federal considerar constitucional a Lei 13.022/2014, às Guardas Municipais possuem competências específicas estipuladas em lei própria, devendo ser rigorosamente observada.

Palavras-chave: Atuação. (In) Constitucionalidade. Guarda Municipal. Policiamento Ostensivo.

ABSTRACT

The purpose of this Course Work is to verify the (un) constitutionality of the actions of the Municipal Guards for Ostensive and Repressive Policing. Overt policing is understood as a public security strategy that aims to ensure the visible and active presence of police forces on the streets. With a discerning eye and a proactive approach, agents are dedicated to protecting and serving the community, professionally satisfied and committed. This tactic provides a sense of security to the population, as it demonstrates that order and law are being preserved in an attentive and efficient manner. Thus, overt policing stands out as an important tool for creating a safe and peaceful environment for everyone. In this sense, the present study is dedicated to analyzing the legal, doctrinal and jurisprudential aspects among the different interpretations of the General Statute of Municipal Guards. To this end, the approach method used in the preparation of this Course Work was inductive and the procedure method was monographic. Data collection was through bibliographical research. The field of study is the area of Administrative Law. In the Final Considerations, the hypotheses raised in this Work were partially proven, considering that the actions of the Municipal Guards are legitimate, however, care must be taken during the activities carried out so as not to interfere with the powers of other public security bodies. This is because, despite the Federal Supreme Court considering Law 13,022/2014 constitutional, the Municipal Guards have specific powers stipulated in their own law, which must be strictly observed.

Palavras-chave: Acting. Municipal Guard. (Un) Constitutional. Ostensive Policing.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§	Parágrafo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGTBrasil	Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil
ANGM	Associação Nacional dos Guardas Municipais
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
FENEME	Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais
GMs	Guardas Municipais
N.	Número
P.	Página
PL	Projeto de Lei
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1	13
2 SEGURANÇA PÚBLICA	13
2.1 PRINCÍPIOS ENQUANTO SEGURANÇA PÚBLICA	16
2.1.1 Princípio da Legalidade	17
2.1.2 Princípio da Universalidade	18
2.1.3 Princípio Continuidade	18
2.1.4 Princípio da Proporcionalidade e Razoabilidade	19
2.1.5 Princípio da Impessoalidade	20
2.1.6 Princípio da Moralidade	21
2.2 A GUARDA MUNICIPAL	21
2.2.1 Surgimento da Guarda Municipal no Brasil	23
2.2.2 Competência das Guardas municipais	25
CAPÍTULO 2	27
3 A ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL	27
3.1 PODER DE POLÍCIA	29
3.1.1 Poder de Polícia Administrativa	31
3.1.2 Limitações da atuação ao Poder de Polícia	35
3.2 POLICIAMENTO OSTENSIVO	37
3.3 POLICIAMENTO PREVENTIVO	39
CAPÍTULO 3	41
4 ANÁLISE DE ASPECTOS LEGAIS, DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS SOBRE A ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS	41
4.2 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA SOBRE A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL	43
4.3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL	47
4.4 A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL NO POLICIAMENTO OSTENSIVO	50
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS	

1 INTRODUÇÃO

O objeto do presente Trabalho de Curso é a (in) constitucionalidade da atuação da Guarda Municipal no policiamento ostensivo e repressivo.

O seu objetivo institucional é a produção do Trabalho de Curso como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito pelo Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí – UNIDAVI.

O objetivo geral deste Trabalho de Curso é analisar a (in) constitucionalidade da atuação da Guarda Municipal no policiamento ostensivo e repressivo sob o aspecto legal, doutrinário e jurisprudencial.

Os objetivos específicos são: a) analisar as questões referentes à evolução histórica e sociais ocorridas ao longo do tempo, além da base principiológica; b) abordar sobre a atuação das Guardas Municipais e o poder de polícia nas atividades desempenhadas; c) discutir a (in) constitucionalidade da atuação da Guarda Municipal no Policiamento Ostensivo e Repressivo, sob o aspecto legal, doutrinário e jurisprudencial.

Na delimitação do tema levanta-se o seguinte problema: a atuação no policiamento ostensivo e repressivo da Guarda Municipal é (in) constitucional?

Para o equacionamento do problema levanta-se a seguinte hipótese: supõe-se que a atuação da Guarda Municipal é inconstitucional no policiamento ostensivo e repressivo.

O método de abordagem a ser utilizado na elaboração desse Trabalho de Curso é o indutivo; o método de procedimento, o monográfico. O levantamento de dados se dá através da técnica da pesquisa bibliográfica.

A escolha do Tema para este Trabalho se justifica pela necessidade de maiores esclarecimentos e estudo quanto à competência e função nas atividades das Guardas Municipais. Ao abordar essa temática, busca-se não apenas identificar casos, mas também analisar a (in) constitucionalidade da atuação das Guardas Municipais quanto ao policiamento ostensivo e repressivo.

O trabalho está estruturado em três capítulos:

No Capítulo 1, serão apresentados os conceitos doutrinários relacionados à Segurança Pública, os princípios constitucionais aplicáveis aos órgãos de segurança, bem como a historicidade na elaboração e formação das Guardas Municipais no país. Ao fim do Capítulo ainda será apresentada a competência das

Guardas Municipais evidenciando o estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil.

O Capítulo 2 tratará, de forma específica a respeito da atuação das Guardas Municipais, trazendo as divisões quanto ao poder de polícia e poder de polícia administrativa da atuação do poder de polícia. Também abordar-se-á acerca do policiamento ostensivo que trata-se de medidas adotadas pelos órgãos de segurança para prevenção e repressão da criminalidade e assegurar a segurança e a pacificidade nos municípios.

Por sua vez, no Capítulo 3, analisar-se-á os aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais dos tribunais superiores relacionados à atuação das Guardas Municipais no policiamento ostensivo e repressivo. Além disso, abordar-se-á argumentos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidades como também em Arguições de Descumprimentos de Preceitos Fundamentais (ADPF). Com isto, analisar-se-á amostras jurisprudenciais, analisando casos concretos em que a atuação das Guardas Municipais foram consideradas ilegítimas, como também em casos em que considerou a Guarda Municipal apta a desempenhar o poder de polícia. Finalizar-se-á o presente Trabalho de Curso com as Considerações Finais nas quais serão apresentados os principais pontos abordados ao longo do estudo, bem como, a análise da problemática levantada e da hipótese sugerida.

CAPÍTULO 1

No presente capítulo, abordar-se-á um breve resumo acerca da Segurança pública no Brasil, abordando conceituação doutrinária acerca da Segurança Pública, aspectos da sua formação a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e suas divisões que contribuíram para a formação das Guardas Municipais.

Ademais, analisar-se-á os princípios aplicáveis à Segurança Pública, sendo estes princípios constitucionais e princípios gerais, através de conceitos doutrinários.

Por fim, abordar-se-á aspectos gerais das Guardas Municipais, bem como aspectos históricos acerca de seu surgimento e ainda sua competência estabelecida pela CRFB/88.

2 SEGURANÇA PÚBLICA

No título dos direitos e garantias fundamentais, a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece a garantia do direito à segurança (art. 5º, *caput*):

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade [...]¹

Assim, ao lado dos direitos à vida, à propriedade, à igualdade e à liberdade, a segurança, por configurar uma condição essencial de uma vida digna, alcançou também o status de direito fundamental, assegurado aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país.

A segurança também é tratada pela CRFB/88 como direito social, como se verifica no *caput* de seu art. 6º:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a **segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.²

¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 29 jul. 2023.

² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 29 jul. 2023.

Segurança pública é a área de atuação que busca garantir a proteção e o bem-estar da sociedade, por meio da prevenção e repressão da criminalidade e da violência.³

De acordo com Bengochea, este conceitua a segurança pública:

A segurança pública é um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade e a ampliação da justiça da punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos. Um processo sistêmico porque envolve, num mesmo cenário, um conjunto de conhecimentos e ferramentas de competência dos poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns; e otimizado porque depende de decisões rápidas e de resultados imediatos.⁴

Nas palavras de Silva “a segurança pública é a “manutenção da ordem pública interna” e “uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas”⁵. Conceito este relacionado à ordem pública.

O objetivo fundamental da segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio e se implementa por meio dos seguintes órgãos (art. 144, I a VI, CF/88)⁶:

- 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.

Para Lenza, “trata-se de rol taxativo e deverá ser observado no âmbito dos demais entes federativos, que não poderão criar novos órgãos distintos daqueles

³ CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de. SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios**. Universidade Federal do Piauí, 2011. p. 04.

⁴ CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de. SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios**. apud Bengochea, J. L - Universidade Federal do Piauí, 2011. p. 04.

⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 709.

⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 29 jul. 2023.

designados pela Constituição da República Federativa do Brasil”⁷.

Na doutrina de Novelino, este afirma que:

A segurança pública tem por finalidade a manutenção e o restabelecimento da ordem pública e a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo exercida por meio dos órgãos de polícia federal (inclusive a rodoviária e a ferroviária) e estadual (polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares) (CF, art. 144). Este dispositivo consagra uma norma de observância obrigatória pelos Estados-membros, os quais não podem criar órgãos diversos dos que nele estão elencados.

A Constituição reconheceu aos Municípios a faculdade de criar suas próprias guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (CF, art. 144, § 8.º).⁸

A segurança pública é uma área fundamental do Estado, responsável por proteger os cidadãos e garantir a ordem e a paz social, evitando assim a "guerra de todos contra todos"⁹ que ocorre em um estado de natureza.

Neste sentido, José Afonso da Silva afirma que:

“segurança pública não é só repressão e não é problema apenas de polícia, pois a Constituição, ao estabelecer que a segurança é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (art. 144), acolheu a concepção do I Ciclo de Estudos sobre Segurança (realizado em out./1985, acrescente-se), segundo o qual é preciso que a questão da segurança seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos, Estado e população. Daí decorre também a aceitação de outras teses daquele certame, tal como a de que ‘se faz necessária uma nova concepção de ordem pública, em que a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais’; e a de que ‘(...) a amplitude da missão de manutenção da ordem pública, o combate à criminalidade deve ser inserido no contexto mais abrangente e importante da proteção da população’, o que requer a adoção de outro princípio ali firmado, de acordo com o qual é preciso ‘adequar a Polícia às condições e exigências de uma sociedade democrática, aperfeiçoando a formação profissional e orientando-a para a obediência aos preceitos legais de respeito aos direitos do cidadão, independentemente de sua condição social’.¹⁰

⁷ LENZA, Pedro. **Esquemático - Direito Constitucional**. 26 ed. São Paulo. Editora Saraiva, 2022. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553621596/epubcfi/6/76\[%3Bvnd.vst.idref%3Dmiolo34.xhtml\]!/4/4/458/4](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553621596/epubcfi/6/76[%3Bvnd.vst.idref%3Dmiolo34.xhtml]!/4/4/458/4) Acesso em: 30 jul. 2023. p. 1105.

⁸ NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional** / Marcelo Novelino. – 9. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5496-3/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopy\]!/4/40/1:17\[raf%2Cia\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5496-3/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopy]!/4/40/1:17[raf%2Cia]) Acesso em 30 jul. 2023. p. 982.

⁹ HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Coleção Os Pensadores. Tradução por João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2021. p. 43.

¹⁰ SILVA, José Afonso da, **Comentário contextual à Constituição**, 8. ed., p. 650.

Conforme expressa o autor, não cabe somente a polícia a segurança pública, mas também a colaboração e integração da comunidade em geral.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, adotando um conceito moderno, “o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.¹¹

Logo, a atividade policial é dividida em duas áreas principais: a administrativa e a judiciária. A polícia administrativa, também conhecida como polícia preventiva ou ostensiva, atua de forma preventiva para evitar a ocorrência de crimes. Por outro lado, a polícia judiciária, ou polícia de investigação, age de forma repressiva, investigando as infrações penais já cometidas e identificando os responsáveis. É importante ressaltar que a polícia judiciária não tem o poder de promover a ação penal, essa atribuição é exclusiva do Ministério Público nas ações penais públicas, conforme estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art.129, inciso I.¹²

2.1 PRINCÍPIOS ENQUANTO SEGURANÇA PÚBLICA

Os princípios constitucionais são como os pilares fundamentais de um sistema jurídico, que dão forma e coerência ao ordenamento jurídico. Eles são essenciais para a compreensão e interpretação correta das normas constitucionais, conferindo-lhes um sentido preciso. É por meio da combinação com esses princípios que os preceitos constitucionais encontram sua verdadeira expressão, mesmo quando não são explicitamente mencionados pelo legislador constituinte.¹³

As normas constitucionais são verdadeiramente o alicerce de toda a atividade judicante, seja ela de interpretação, integração ou aplicação da lei. Elas devem ser

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1943 - **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 36. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5\]!/4/2/40/1:97\[202%2C3](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5]!/4/2/40/1:97[202%2C3) Acesso em 30 jul. 2023. p. 162.

¹² LENZA, Pedro. **Esquematizado - Direito Constitucional**. 26ª edição. São Paulo. Editora Saraiva, 2022. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553621596/epubcfi/6/76\[%3Bvnd.vst.idref%3Dmiolo34.xhtml\]!/4/4/458/4](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553621596/epubcfi/6/76[%3Bvnd.vst.idref%3Dmiolo34.xhtml]!/4/4/458/4) Acesso em: 30 jul. 2023. p .1105.

¹³ FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito policial moderno: polícia de segurança pública no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Almedina, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584933273/pageid/111>. Acesso em 29 jul. 2023. p.113.

observadas de forma obrigatória e imprescindível em qualquer circunstância, sob risco de serem consideradas inválidas devido a vícios de inconstitucionalidade. Além disso, é fundamental que essas normas orientem não apenas a atividade legislativa, mas também a atuação de todos os órgãos estatais.¹⁴

2.1.1 Princípio da Legalidade

A legalidade é um princípio fundamental que determina que um agente público só pode agir de acordo com o que a lei autoriza, não tendo autonomia para fazer algo que não esteja previsto.¹⁵

A estrita legalidade é o princípio que determina que a administração pública só pode praticar atos que estejam expressamente autorizados pela lei. O agente público não tem autonomia para agir além do que a lei permite. Se a lei não dispor sobre determinada ação, o agente não pode realizá-la. Em resumo, a administração pública está sujeita à estrita legalidade, não podendo agir por vontade própria.

Nesse sentido, é crucial destacar a importância desse princípio no contexto da atuação policial. Segundo Manuel Monteiro Guedes Valente, a polícia deve agir em total conformidade com a lei e a CRFB/88, tanto no sentido de seguir estritamente as normas legais em suas intervenções, quanto no sentido de garantir que todas as suas ações estejam em conformidade com as leis, evitando assim qualquer ilegalidade.¹⁶

Dessa forma, coloca-se em evidência a importância da presunção de legitimidade dos atos administrativos.¹⁷

¹⁴ PAIVA, Eduardo de Azevedo. **Princípios Gerais de Direito e Princípios Constitucionais**. Série Aperfeiçoamento de Magistrados 11. Curso de Constitucional - Normatividade Jurídica. EMERJ - TJRJ. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/11/normatividadejuridica_51.pdf Acesso em 29 jul. 2023.

¹⁵ SILVA, Carlos Henrique Jardim da. **Princípios orientadores da segurança pública e limitadores da atividade policial, à luz da Constituição Federal e das modernas tendências legislativas**. ESMAM - TJAM, Brasil. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/esmam-artigos/4440-artigo-do-magistrado-carlos-henrique-jardim-da-silva/file> Acesso em: 29 jul. 2023. p.7.

¹⁶ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Teoria Geral do Direito Policial** – tomo I. 1ª ed., Coimbra: Almedina, 2005. p. 86.

¹⁷ SILVA, Carlos Henrique Jardim da. **Princípios orientadores da segurança pública e limitadores da atividade policial, à luz da Constituição Federal e das modernas tendências legislativas**. ESMAM - TJAM, Brasil. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/esmam-artigos/4440-artigo-do-magistrado-carlos-henrique-jardim-da-silva/file> Acesso em: 29 jul. 2023. p.7.

Sendo então fundamental, de modo a que a legalidade não se prenda a elementos escritos, de tipo legislativo ou regulamentar.¹⁸

2.1.2 Princípio da Universalidade

A Constituição da República Federativa do Brasil consagra a segurança pública como um dever do Estado. Logo, não é apenas uma prestação de serviços para atender às necessidades e interesses da sociedade, mas uma responsabilidade inerente ao próprio Estado.¹⁹

Logo, é possível afirmar que a segurança pública constitui um serviço de relevância ímpar, voltado à proteção coletiva e de responsabilidade exclusiva do Estado, pois sua execução não pode ser atribuída a terceiros. A competência para fornecer esse serviço é compartilhada entre os diferentes níveis federativos.²⁰

Dessa forma, o princípio da universalidade leva em consideração que os serviços de segurança devem ser iguais e acessíveis a todos, sem discriminação de qualquer ordem, todos os residentes no país a eles farão jus.²¹

2.1.3 Princípio Continuidade

A função de segurança pública deve ser realizada permanentemente sem fim. Em uma sociedade cada vez mais complexa e dinâmica, a segurança pública desempenha um papel vital. Sua função primordial é garantir a proteção e o bem-estar de todos os cidadãos.

Diante da necessidade primordial de manter a integridade da ordem pública, é incontestável que o serviço público em foco assume um papel de extrema

¹⁸ FILOCRE, Lincoln D. **Direito Policial Moderno: Polícia de Segurança Pública no Direito Administrativo Brasileiro**. Editora Grupo Almedina (Portugal), 2017. E-book. ISBN 9788584933273. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 05 ago. 2023. p. 119.

¹⁹ SILVA, Carlos Henrique Jardim da. **Princípios orientadores da segurança pública e limitadores da atividade policial, à luz da Constituição Federal e das modernas tendências legislativas**. ESMAM - TJAM, Brasil. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/esmam-artigos/4440-artigo-do-magistrado-carlos-henrique-jardim-da-silva/file>. Acesso em: 05 ago. 2023. p.5.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

relevância. Afinal, nenhum Estado seria capaz de resistir ao caos que tomaria conta de suas instituições caso a desorganização prevalecesse.²²

No âmbito da segurança pública tal função vai além de simplesmente combater o crime. Ela busca criar um ambiente propício para o desenvolvimento social e econômico, onde todos possam prosperar. É um equilíbrio delicado entre a prevenção e a repressão, entre a garantia dos direitos individuais e a proteção da coletividade.

Este princípio foi elucidado pelo artigo 22, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, do Código de Defesa do Consumidor que preceitua no sentido de que os serviços essenciais devem ser contínuos.²³

No cenário atual, onde os obstáculos e perigos que ameaçam nossa segurança se multiplicam diariamente, é imperativo reconhecer o papel fundamental dos serviços de segurança pública.²⁴

2.1.4 Princípio da Proporcionalidade e Razoabilidade

A partir dos dispositivos que confirmam a submissão ao princípio da legalidade, surge o princípio da proporcionalidade, que se destaca e possui certa autonomia. Isso é importante, pois caso contrário, poderia enfraquecer o princípio da legalidade. A autoridade policial tem a capacidade e a responsabilidade de agir em benefício do interesse coletivo, de acordo com os objetivos estabelecidos por lei, tornando-se um poder-dever instrumental.²⁵

Nesse sentido, se a ação da polícia excede o poder atribuído a ela para alcançar a finalidade legal, torna-se uma ação policial desproporcional. Esse ato é

²² SILVA, Carlos Henrique Jardim da. **Princípios orientadores da segurança pública e limitadores da atividade policial, à luz da Constituição Federal e das modernas tendências legislativas.** ESMAM - TJAM, Brasil. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/esmam-artigos/4440-artigo-do-magistrado-carlos-henrique-jardim-da-silva/file> Acesso em: 05 ago. 2023. p. 7.

²³ SILVA, Carlos Henrique Jardim da. **Princípios orientadores da segurança pública e limitadores da atividade policial, à luz da Constituição Federal e das modernas tendências legislativas.** ESMAM - TJAM, Brasil. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/esmam-artigos/4440-artigo-do-magistrado-carlos-henrique-jardim-da-silva/file>. Acesso em: 05 ago. 2023. p. 6.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito policial moderno: polícia de segurança pública no direito administrativo brasileiro** / Lincoln D'Aquino Filocre. --São Paulo : Almedina, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584933273/pageid/111> Acesso em 29 jul. 2023.

inválido e viciado, e é por isso que o princípio da proporcionalidade representa uma adequação administrativa entre os meios e os fins. No Estado de Direito, a discricionariedade é limitada pela lei e deve observar o princípio da proporcionalidade, ao contrário do que ocorre no Estado de Polícia.²⁶

Ademais, para o magistrado Carlos Henrique Jardim da Silva (*apud* Manuel Monteiro Guedes Valente):²⁷

“A razoabilidade é corolário do princípio da proibição do excesso, segundo o qual as restrições de direitos impostas pelas polícias devem ater-se aos fins em nome dos quais são estabelecidas ou permitidas, devendo as mesmas apenas ser adotadas se esses fins não puderem ser alcançados por meio de medidas menos gravosas.”

Verifica-se a partir de tais premissas que o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade são de extrema importância para os órgãos de segurança pública, pois se não forem observados, a atuação dos referidos órgãos de segurança poderá trazer grande instabilidade social.

2.1.5 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade também é conhecido como princípio da finalidade, estabelece que todos os atos realizados devem ser direcionados para o benefício coletivo. É estritamente proibido buscar o atendimento de interesses pessoais ou de terceiros, pois isso configura desvio de finalidade.²⁸

O princípio da impessoalidade na Administração Pública surge com o propósito de preservar a equidade no tratamento de todos os cidadãos que compõem a sociedade. Em outras palavras, é compreendido que cada indivíduo tem a responsabilidade de agir com imparcialidade na defesa dos interesses públicos.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ SILVA, Carlos Henrique Jardim da. **Princípios orientadores da segurança pública e limitadores da atividade policial, à luz da Constituição Federal e das modernas tendências legislativas.** ESMAM - TJAM, Brasil. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/esmam-artigos/4440-artigo-do-magistrado-carlos-henrique-jardim-da-silva/file> Acesso em: 29 jul. 2023. p. 9.

²⁸ SILVA, Carlos Henrique Jardim da. **Princípios orientadores da segurança pública e limitadores da atividade policial, à luz da Constituição Federal e das modernas tendências legislativas.** ESMAM - TJAM, Brasil. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/esmam-artigos/4440-artigo-do-magistrado-carlos-henrique-jardim-da-silva/file> Acesso em: 29 jul. 2023. p. 8.

Além disso, a CRFB/1988 prevê o princípio da impessoalidade como um princípio constitucional dispondo que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência[...]”.²⁹

Este princípio exige que a polícia aplique as leis de forma imparcial, tratando todos os indivíduos de maneira igual, sem exceções. No entanto, é importante ressaltar que essa igualdade não deve ser confundida com neutralidade, já que a polícia tem a responsabilidade de proteger o interesse público.³⁰

2.1.6 Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade deve-se pautar em ações de acordo com os parâmetros legais, morais e os valores da boa conduta. É essencial que sigam as regras da boa administração, os princípios da justiça e da equidade, e, acima de tudo, a ideia de honestidade em prol do interesse público.³¹

No exercício da função pública, deve ainda obedecer a princípios éticos institucionais, de modo a ser possível afirmar a existência de uma moral própria da Segurança Pública, distinta da moral comum porque constituída de um conjunto de regras.³²

No geral, não basta que os agentes cumpram apenas com a legalidade imposta, mas também deve ser observado que para a atuação na segurança pública este deve cumprir com outros requisitos necessários, como o princípio da legalidade.

²⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 29 jul. 2023.

³⁰ Valente, Manuel Monteiro Guedes. **Teoria Geral do Direito Policial** – tomo I. 1ª ed., Coimbra: Almedina, 2005.

³¹ SILVA, Carlos Henrique Jardim da. **Princípios orientadores da segurança pública e limitadores da atividade policial, à luz da Constituição Federal e das modernas tendências legislativas**. ESMAM - TJAM, Brasil. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/esmam-artigos/4440-artigo-do-magistrado-carlos-henrique-jardim-da-silva/file> Acesso em: 29 jul. 2023. p. 8.

³² FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito policial moderno: polícia de segurança pública no direito administrativo brasileiro** / Lincoln D'Aquino Filocre. --São Paulo : Almedina, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584933273/pageid/111> Acesso em 29 jul. 2023.

2.2 A GUARDA MUNICIPAL

A Guarda Municipal é uma instituição essencial para garantir a segurança pública, conforme encontra-se previsto na CRFB/88, sendo que sua importância havia sido reforçada pela Lei n. 10.201/2001³³ que vigorou até o ano de 2018 e estabeleceu seu papel como órgão de segurança, sendo revogada posteriormente pela Lei n. 13.756, de 12 de dezembro de 2018.³⁴

Há alguns anos, o Brasil tem sido palco de transformações profundas no que diz respeito às instituições conhecidas como Guardas Municipais. No entanto, parece que essas transformações estão levando-as a se tornarem algo completamente diferente. Tradicionalmente eram os responsáveis pela segurança de parques e escolas, por exemplo, agora, as Guardas Municipais estão passando por uma reconfiguração significativa, que busca a municipalização da segurança, debatendo-se entre a ideia de formar uma "polícia comunitária" e a defesa de que elas se mantenham em seu papel tradicional, focadas na vigilância e preservação dos bens públicos municipais, ao invés da repressão ao crime.³⁵

A CRFB/88 estabelece claramente o papel das guardas municipais, limitando-as à segurança do serviço público, bens e propriedades. No entanto, ao examinar o texto do art. 144 da CF, nota-se apenas uma breve menção aos municípios em seu §8º, onde dispõe que os "municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme

³³ BRASIL. **Lei n. 10.201 de 14 de janeiro de 2001**. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10201.htm Acesso em 29 jul. 2023.

³⁴ BRASIL. **Lei 13.756 de 12 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis n.º 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar n.º 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis n.º 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis n.º 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis n.º 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm#art46 Acesso em 29 jul. 2023.

³⁵ MISSE, Michel. BRETAS, Marcos. **As guardas municipais no Brasil: Diagnósticos das transformações em curso**. FINEP. Rio de Janeiro, 2010. p. 3.

dispuser a lei”.³⁶ Embora haja uma regulamentação para a criação das guardas, o legislador deixou em aberto a forma como essas instituições irão desempenhar suas atividades de segurança em todo o território municipal. Assim, pode-se afirmar que, embora as guardas municipais possuam uma existência formalmente reconhecida, ainda há delimitações das atribuições das guardas municipais.³⁷

Com isto, no presente capítulo, abordar-se-á todo o contexto histórico acerca do surgimento das guardas municipais, bem como a análise dos princípios que regem as guardas municipais no campo de atuação.

2.2.1 Surgimento da Guarda Municipal no Brasil

No ano de 1542, surgiu em São Vicente uma tropa de milícia armada no Brasil. Sua missão primordial era expulsar uma força espanhola que ameaçava a soberania daquela capitania. Essa organização, composta por colonos, desempenhava não apenas suas atividades cotidianas, mas também assumia o papel de defensora da nação.³⁸

No século XVI, as Ordenações Filipinas, um sistema jurídico que governava Portugal e, por consequência, o Brasil, foram responsáveis por estabelecer e impulsionar o surgimento das Polícias Urbanas no país.³⁹

Até então, os serviços da polícia eram gratuitos sendo realizados pelos próprios moradores, que se organizavam por quadras ou quarteirões. Inicialmente, essas atividades eram supervisionadas pelos alcaides, antigos funcionários responsáveis por cumprir as determinações judiciais, desempenhando um papel semelhante ao de um oficial de justiça. Posteriormente, os juízes da terra assumiram

³⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 29 jul. 2023.

³⁷ ALMEIDA, Rosemary de Oliveira. BRASIL, Glaucíria Mota. **Formação da Guarda Municipal: Uma aventura**. Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, vol. 4, núm. 4, outubro-diciembre, 2011, pp. 601-628 Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil. p. 4.

³⁸ CARVALHO, Cláudio Frederico de. **A evolução da segurança pública municipal no Brasil**. Curitiba: Intersaberes, 2017. p. 31.

³⁹ CARVALHO, Cláudio Frederico de. **A evolução da segurança pública municipal no Brasil**. Curitiba: Intersaberes, 2017. p. 33.

o controle, sendo estes magistrados escolhidos localmente nas freguesias e responsáveis por funções jurisdicionais e administrativas.⁴⁰

Em 1775, foi estabelecida a primeira instituição policial a ser financiada pelo governo, o Regimento de Cavalaria Regular da Capitania de Minas Gerais. Momento de grande importância devido a participação de Alferes Joaquim José da Silva Xavier, conhecido como Tiradentes, sendo nomeado um ano após seu alistamento como comandante do destacamento dos Dragões responsável pela vigilância do “Caminho Novo”. Estrada esta essencial para o transporte dos minérios produzidos na capitania até o porto do Rio de Janeiro, pode-se considerar essa corporação como a precursora da atual Guarda Municipal Permanente.⁴¹

Já em 14 de junho de 1831, o Brasil Império sob governo da Regência Trina Provisória criou o Corpo de Guardas Municipais⁴². A inovadora proposta de Regente Feijó foi prontamente aceita, e em 10 de outubro de 1831, através de um Decreto Regencial, o Corpo de Guardas Municipais Permanentes do Rio de Janeiro foi estabelecido. Nesse célebre documento, outros líderes provinciais foram deferidos com o poder de criar também suas próprias Guardas.⁴³

A trajetória das Guardas Municipais se entrelaça com a própria história da Nação ao longo dos últimos dois séculos. Em diferentes momentos, essa “força armada” se destacou, levando à criação de novas instituições de acordo com o contexto político. Com a missão primordial de promover o bem social, essa corporação sempre esteve intimamente ligada à comunidade que servia, sendo um reflexo dos desejos e necessidades dessa população urbana.⁴⁴

Ao longo dos anos, as Guardas Municipais têm ganhado cada vez mais importância no cenário da segurança pública do país. Desde sua inclusão na Constituição da República Federativa do Brasil até a aprovação do Estatuto Geral das Guardas Municipais, elas se tornaram integrantes operacionais do Sistema

⁴⁰ CARVALHO, Cláudio Frederico de. **A evolução da segurança pública municipal no Brasil**. Curitiba: Intersaberes, 2017. p. 34.

⁴¹ BRASIL. Portal das Guardas Municipais. Site Oficial. **Histórico e origem no Brasil**. Disponível em: <https://www.guardasmunicipais.com.br/historia/> Acesso em 29 jul. 2023.

⁴² CARVALHO, Cláudio Frederico de. **A evolução da segurança pública municipal no Brasil**. Curitiba: Intersaberes, 2017. p. 36.

⁴³ BRAGA, Carlos Alexandre. **Histórico das Guardas Municipais no Brasil**. Associação das Guardas Municipais do Estado de São Paulo. Disponível em: http://www.tabuleirodigital.com.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo306?rev=&filename=HISTORICO_DAS_GUARDAS_MUNICIPAIS_NO_BRASIL.pdf Acesso em 19 jun. 2023. p. 1.

⁴⁴ BRASIL. Portal das Guardas Municipais. Site Oficial. **Histórico e origem no Brasil**. Disponível em: <https://www.guardasmunicipais.com.br/historia/> Acesso em 29 jul. 2023.

Único de Segurança Pública, mostrando-se fundamentais na prevenção primária do crime. Apesar desses avanços legais, ainda há muito o que melhorar no serviço prestado pelas Guardas, e busca-se incessantemente aperfeiçoá-lo.⁴⁵

Com a CRFB/88, concedeu-se aos municípios o status de ente federado, equiparando-os aos Estados e ao Distrito Federal, reconhecendo sua importância para a nação. No que diz respeito à segurança pública, a CRFB/88 determinou que os municípios estabelecessem e mantivessem suas próprias guardas municipais. As leis federais subsequentes à CRFB/88 vieram para validar o texto constitucional, efetivamente reconhecendo os municípios como protagonistas da segurança pública nas cidades.⁴⁶

Para finalizar a contextualização histórica, ressalta-se que no decorrer da história do Brasil, as constituições brasileiras sempre foram silenciosas quanto à existência e competência das Guardas Municipais, situação que somente se modificou com a promulgação da Carta Magna de 1988.

2.2.2 Competência das Guardas municipais

Conforme entendimento da doutrinadora por Di Pietro, a competência é entendida como o conjunto de responsabilidades atribuídas às pessoas jurídicas, órgãos e agentes de acordo com a legislação vigente. Portanto, quando uma instituição ou seus representantes realizam alguma ação que não esteja dentro de sua esfera de atribuições, estão agindo de forma ilegal e devem ser devidamente investigados.⁴⁷

Segundo Diógenes Gasparini:

As Guardas Municipais não foram arroladas entre órgãos responsáveis pela segurança pública, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade pública das pessoas e do patrimônio. Para esse mister a Constituição Federal, no art. 144, elencou, taxativamente, a polícia federal (I), a polícia rodoviária federal (II), a polícia ferroviária federal (III), as polícias civis (IV) e as polícias militares e os corpos de bombeiros militares

⁴⁵ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). **Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil**. Brasília-DF, 2019. Disponível em <https://www.guardasmunicipaisbrasil.com.br/20190905/2019/2019.12.01-Livro-Azul-Das-Guardas-Municipais.pdf> Acesso em 30 jul. 2023. p. 7-8.

⁴⁶ CARVALHO, Cláudio Frederico de. **A evolução da segurança pública municipal no Brasil**. Curitiba: Intersaberes, 2017. p. 48.

⁴⁷ DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella, **Direito Administrativo**, 24 ed., São Paulo: Atlas, 2011. p. 205.

(V). As guardas municipais ficaram fora deste rol e, indubitavelmente, sem qualquer atribuição de segurança. Por essa razão receberam a competência única de proteger os bens, serviços e instalações do Município. Essa circunstância, diga-se de passagem, foi bem apreendida por algumas constituições estaduais, a exemplo da paranaense, que se que previu, no capítulo Da Segurança Pública (arts.46 e seguintes), a faculdade para o Município criar guarda municipal. Essa faculdade foi colocada entre as competências normais do município (art. 17). Na Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul aconteceu o mesmo. A faculdade para instituí-la é inferida do dispositivo nos parágrafos do art. 10, onde está mencionada a atribuição do Estado de assegurar assistência aos Municípios.⁴⁸

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece a competência constitucional das guardas municipais em seu art. 144, §8º que “os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”⁴⁹

Ao analisar o texto constitucional em questão, é perceptível que as guardas municipais não foram designadas com alguma responsabilidade de caráter policial. O legislador, de fato, apenas concedeu aos municípios a possibilidade de estabelecerem suas próprias guardas, visando à proteção de seus patrimônios, serviços e instalações.

Nesse sentido, Rosa interpreta determinada questão no sentido de que:

Tais vigilantes do patrimônio municipal, quando no exercício de suas funções, estarão – de fato, e não por força de obrigação legal, sem ser atividade inerente às suas atribuições – dando, como qualquer cidadão, proteção aos munícipes. A sua mera presença nos locais designados, junto a logradouros públicos ou próprios municipais, prestar-se-á como força psicológica em prol da ordem, beneficiando, assim, de forma indireta, os munícipes. Ou seja, essa vigilância do patrimônio municipal, por via de consequência, implicará proteção para os munícipes: aquela como atribuição decorrente da norma jurídica, a essa que é proteção da comunidade.⁵⁰

Diante do contexto evidenciado, é incontestável a necessidade do policiamento por parte das guardas municipais, seja para proteger os bens públicos ou até mesmo atender a outras finalidades conforme abordar-se-á no próximo

⁴⁸ GASPARINI, Diógenes. **As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988**. Revista informativa legislativa Brasília a.29 n.113 jan./mai.1992, pág 241. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175918> Acesso em: 10 ago. 2023.

⁴⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 30 jul. 2023.

⁵⁰ ROSA, Vilmar. **A Legalidade e a Constitucionalidade da Atuação da Polícia Militar e das Guardas Municipais nas Ações de Fiscalização de Trânsito**. Revista Ordem Pública e Defesa Social. Santa Catarina, 2014. Disponível em: <https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/viewFile/83/82> Acesso em 10 ago. 2023. p. 13.

capítulo para estudar especificamente sobre as questões relativas à atuação das Guardas Municipais. Para isso, abordar-se-á a conceituação de poder de polícia, a visão doutrinária, bem como as limitações da atuação do poder de polícia pelas Guardas Municipais. Ainda, analisar-se-á acerca do policiamento ostensivo e preventivo sob a ótica atual.

CAPÍTULO 2

3 A ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL

As guardas municipais desempenham um papel fundamental na garantia da segurança pública, oferecendo uma gama de serviços preventivos. Essas instituições, caracterizadas por sua natureza civil, uniformizada e armada, são responsáveis por manter a ordem e proteger os cidadãos.⁵¹ Com isso, abordar-se-á no presente Capítulo, os aspectos sobre a atuação das Guardas Municipais de acordo com o imposto pela Constituição da República Federativa do Brasil, bem como suas limitações conforme posicionamentos doutrinários.

Conforme estipulado na CRFB/88, mais especificamente em seu artigo 144, §8^{o52}, as Guardas Municipais, enquanto órgãos de segurança pública, têm a prerrogativa de executar ações de políticas públicas voltadas para a proteção de seus patrimônios, serviços e instalações, de acordo com as disposições legais, dentro do âmbito de sua abrangência municipal.

De acordo com o art. 5º do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei n. 13.022/2014)⁵³, são competências específicas da atuação das guardas municipais:

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

- I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;
- II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;
- III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;
- IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

⁵¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Agência Câmara de Notícias - **Guardas municipais pedem inclusão da categoria entre órgãos de segurança pública**, 2022. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/noticias/897584-GUARDAS-MUNICIPAIS-PEDEM-INCLUSAO-DA-CATEGORIA-ENTRE-ORGAOS-DE-SEGURANCA-PUBLICA#:~:text=Entre%20suas%20compet%C3%Aancias%20est%C3%A3o%20solucionar,cargo%20de%20agente%20de%20tr%C3%A2nsito\).](https://www.camara.leg.br/noticias/897584-GUARDAS-MUNICIPAIS-PEDEM-INCLUSAO-DA-CATEGORIA-ENTRE-ORGAOS-DE-SEGURANCA-PUBLICA#:~:text=Entre%20suas%20compet%C3%Aancias%20est%C3%A3o%20solucionar,cargo%20de%20agente%20de%20tr%C3%A2nsito).) Acesso em: 09 ago. 2023.

⁵² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 09 ago. 2023.

⁵³ BRASIL. **Estatuto Geral das Guardas Municipais - Lei n. 13.022 de 8 de agosto de 2014**. Planalto. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13022.htm Acesso em 09 ago. 2023.

- V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;
- VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;
- VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;
- VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;
- IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;
- X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;
- XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;
- XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;
- XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;
- 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;
- XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;
- XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e
- XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

A missão da guarda municipal é desenvolver e implementar estratégias de segurança que garantam a proteção dos cidadãos, com o objetivo de fortalecer a capacidade de defesa das comunidades e dos municípios de forma ágil e solidária. Além disso, a Constituição Federal e o estatuto geral das guardas municipais (Lei n. 13.022/2014) desempenham um papel fundamental ao capacitar os gestores de segurança pública para efetivamente implementar políticas municipais de segurança.⁵⁴

⁵⁴ BOFF, Fernando. **Efetividade Da Política Municipal De Segurança Pública Através Da Guarda Municipal De Curitiba.** Curitiba: UFPR. 2016. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/51667/R%20-%20E%20-%20FERNANDO%20BOFF.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 09 ago. 2023. p. 18.

A atuação das Guardas Municipais na Administração Pública é fundamental para garantir e promover os direitos fundamentais da população, bem como a integridade do ordenamento jurídico em conformidade com os princípios democráticos. Nesse sentido, o Estado implementa programas governamentais com base na legislação vigente, visando sempre atender aos interesses da sociedade como um todo.⁵⁵

Embora haja uma prescrição de poder político para a atuação estatal, é importante destacar que o seu instrumento de atividade possui um poder administrativo significativo. Através desse poder administrativo, é possível observar a sua atividade policial e o seu poder de polícia, que tem como objetivo coibir arbitrariedades e disciplinar a vida em sociedade por meio de procedimentos adequados.⁵⁶

Assim, a competência é estabelecida por lei, o que assegura os direitos do administrado. Qualquer ato realizado por alguém que não possua as atribuições legais ou que exceda suas atribuições será considerado ilegal. De acordo com o art. 2º da Lei n. 4.717/65, a incompetência é evidenciada quando o ato não se enquadra nas responsabilidades legais do agente que o praticou.⁵⁷

3.1 PODER DE POLÍCIA

O poder de polícia é um poder da administração pública. Qualquer coisa que restrinja, modifique ou interfira no desempenho da coletividade em relação a supremacia do interesse público acima do interesse particular.⁵⁸

O Código Tributário Nacional traz em seu art. 78 o conceito do “poder de polícia” como atividade da Administração Pública:

⁵⁵ BITTENCOURT, Diego Ramires. **A guarda municipal e o direito fundamental à segurança**. 2013. Ed. Jus. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-ago-30/stf-nao-autorizou-guardas-municipais-abordar-revisar-pessoa-s#:~:text=Mas%20as%20guardas%20municipais%20n%C3%A3o,externo%20quanto%20a%20eventuais%20abusos>. Acesso em 09 ago. 2023.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1943 - **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 36. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5\]/4/2/40/1:97\[20%2C3](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5]/4/2/40/1:97[20%2C3) Acesso em 09 ago. 2023. p. 270.

⁵⁸ VALADARES, Giancarlo Rocha. **A (in) constitucionalidade da atuação das guardas municipais no policiamento ostensivo e repressivo: Um estudo à luz das atribuições legais da guarda municipal de Vitória-ES**. Vitória, 2019. p. 2.

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.⁵⁹

O poder de polícia é uma ferramenta que confere à administração pública a autoridade para tomar medidas coercitivas que visam controlar e regular o uso, desfrute e disposição de propriedades, bem como restringir o exercício de direitos e liberdades dos cidadãos quando estes entrarem em conflito com o interesse público ou social.

Para Carvalho:

[...] o Estado deve atuar à sombra do Princípio da Supremacia do Interesse Público e, na busca incessante pelo atendimento do interesse coletivo, pode estipular restrições e limitações ao exercício de liberdades individuais e, até mesmo, ao direito de propriedade do particular. Neste contexto, nasce o Poder de Polícia, decorrente da supremacia geral da Administração Pública, ou seja, aplicando-se a todos os particulares, sem a necessidade de demonstração de qualquer vínculo de natureza especial.⁶⁰

Pelas palavras de Di Pietro, entende-se como “conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.⁶¹

É importante ressaltar que um Estado Democrático de Direito possui uma série de poderes. Entre eles, estão os poderes políticos exercidos pelo executivo, legislativo e judiciário, e os poderes administrativos que surgem por meio das ações do Estado, visando atender às demandas sociais e aos serviços públicos necessários.⁶²

⁵⁹ BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 09 ago. 2023.

⁶⁰ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2020. p. 1.280.

⁶¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1943 - **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 36. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5\]/4/2/40/1:97\[202%2C3](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5]/4/2/40/1:97[202%2C3) Acesso em 09 ago. 2023. p. 163.

⁶² BITTENCOURT, Diego Ramires. **A guarda municipal e o direito fundamental à segurança**. 2013. Ed. Jus. *Apud* Hely Lopes Meirelles. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-ago-30/stf-nao-autorizou-guardas-municipais-abordar-revisitar-pessoa>

3.1.1 Poder de Polícia Administrativa

O Estado exerce um poder de polícia que se manifesta em duas esferas de atuação: a administrativa e a judiciária.

Uma distinção fundamental que se destaca entre essas duas é a natureza preventiva da polícia administrativa em contraste com a natureza repressiva da polícia judiciária. Enquanto a primeira busca evitar comportamentos antissociais, a segunda busca punir aqueles que violam a lei penal.⁶⁷

O poder de polícia administrativa é a habilidade do Poder Público em exercer controle sobre a sociedade. Ele atua principalmente em relação a infrações de natureza administrativa, ou seja, aquelas que não são consideradas crimes, e que afetam bens, atividades e direitos dos cidadãos. Essa atividade é regida pelo Direito Administrativo e tem como principal objetivo prevenir problemas, mas também pode assumir um caráter repressivo e fiscalizador quando necessário.⁶⁸

Abordar a importância da prevenção no âmbito do direito fundamental da segurança pública é, acima de tudo, compreender que a prevenção tem como objetivo proteger. O que se busca evitar são as violações dos direitos legais de indivíduos ou da sociedade como um todo, prejudicando a ordem pública.⁶⁹

O poder de polícia administrativo tem como principal objetivo prevenir problemas e garantir a ordem. No entanto, ele também pode agir de forma repressiva em situações excepcionais, como quando precisa apreender equipamentos de som de uma casa de eventos que esteja perturbando o sossego da comunidade.⁷⁰

Segundo Bismael Moraes:

⁶⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1943 - **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 36. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5\]!/4/2/40/1:97\[202%2C3](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5]!/4/2/40/1:97[202%2C3) Acesso em 09 ago. 2023. p. 164.

⁶⁸ CAMPOS, Ana C. **Direito Administrativo Facilitado**. Disponível em: Minha Biblioteca, (2ª edição). Grupo GEN, 2021. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559641536/epubcfi/6/22\[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter03\]!/4/282\[sec3-6\]/3:15\[L%3%8DC%2CIA\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559641536/epubcfi/6/22[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter03]!/4/282[sec3-6]/3:15[L%3%8DC%2CIA]) Acesso em 09 ago. 2023. p. 80.

⁶⁹ MERTENS, F. A. **O Direito Fundamental à Segurança Pública e o Serviço Público de Segurança Pública no Ordenamento Jurídico Nacional**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí – Univali. Itajaí: 2007. p. 99.

⁷⁰ CAMPOS, Ana C. **Direito Administrativo Facilitado**. Disponível em: Minha Biblioteca, (2ª edição). Grupo GEN, 2021. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559641536/epubcfi/6/22\[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter03\]!/4/282\[sec3-6\]/3:15\[L%3%8DC%2CIA\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559641536/epubcfi/6/22[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter03]!/4/282[sec3-6]/3:15[L%3%8DC%2CIA]) Acesso em 09 ago. 2023. p. 80.

“[...] fora da prevenção (por todos os meios possíveis e imagináveis) não há segurança. Via de regra, quando ocorre um crime, o Estado já falhou e permitiu que se instalasse a insegurança, com todos os prejuízos humanos, morais e materiais daí advindos.”⁷¹

Apesar das dúvidas que surgem em relação ao poder de polícia dos Guardas Municipais, é importante ressaltar que essa competência está devidamente respaldada pela Lei n. 13.022/2014, sendo este o Estatuto Geral da Guarda Municipal.⁷²

Segundo o artigo 5º desta lei, os guardas municipais têm a responsabilidade de se integrar com os órgãos de poder de polícia administrativa, contribuindo para a normatização e fiscalização das posturas e do ordenamento urbano municipal.⁷³

No entanto, é importante não confundir o conceito de "poder de polícia", atribuído à Administração Pública, com o conceito de "poder da polícia", inerente às instituições responsáveis pela defesa do Estado, como as Corporações da área de Segurança Pública.

Portanto, com base nessas explicações, pode-se concluir que a administração pública, em sua função de poder de polícia, tem a responsabilidade de preservar a ordem social. Sendo importante ressaltar que essa responsabilidade não deve ser confundida com a polícia administrativa, que está relacionada à segurança pública, embora a primeira engloba a segunda.

3.1.2 Poder de Polícia Judiciária

Para complementação do entendimento acima descrito, o poder de polícia judiciário, conforme a autora Ana Cláudia Campos, se refere à atuação do Estado em relação aos ilícitos penais, com foco na investigação de pessoas que cometem

⁷¹ MERTENS, F. A. *Apud* Bismael Moraes. **O Direito Fundamental à Segurança Pública e o Serviço Público de Segurança Pública no Ordenamento Jurídico Nacional**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí – Univali. Itajaí: 2007. p. 99.

⁷² CLEMENTE, Izaque da Silva. **Atuação da Guarda Municipal na Segurança Pública e seu Papel na Redução da Violência e da Criminalidade no Município de Toritama - PE**. Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE, 2022. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/1DTTvtUdQy4dRwE6MBpW9Uqn4YaRJ9i/view> Acesso em 09 ago. 2023. p. 23.

⁷³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 09 ago. 2023.

crimes, é um tema abordado no Direito Processual Penal. Esse poder pode assumir uma abordagem repressiva, com o objetivo de punir os infratores da lei penal, ou preventiva, visando proteger o interesse geral da sociedade e evitar que o infrator volte a cometer atividades criminosas.⁷⁴

Já conforme Álvaro Lazzarini, a distinção entre prevenção (administrativa) e repressão (judiciária) é baseada na presença ou ausência de atividades criminosas. Quando a polícia atua em questões puramente administrativas (seja de forma preventiva ou repressiva), ela é considerada administrativa. No entanto, quando o crime é cometido, entra em ação a polícia judiciária.⁷⁵

A repressão, geralmente associada às ações policiais através do policiamento ostensivo, deve, no entanto, ser encarada como uma responsabilidade dos órgãos encarregados de garantir e promover a segurança e a ordem pública no momento em que um crime é cometido.⁷⁶

De acordo com Alexandre de Moraes:

“A Constituição Federal concedeu aos municípios a faculdade, por meio de suas competências legislativas, de constituição de guardas municipais, sem, contudo, reconhecer-lhes a possibilidade de exercício de polícia ostensiva ou judiciária”⁷⁷

As Guardas Municipais seriam capacitadas com o poder de polícia Administrativa, uma vez que os poderes de Polícia Judiciária e de Segurança Pública seriam, em princípio, atribuições primárias das Polícias Cíveis e da Polícia Federal.⁷⁸

Existem algumas divergências jurisprudenciais e doutrinárias quanto ao poder de polícia às Guardas Municipais que serão abordadas de forma mais específica adiantes.

⁷⁴ CAMPOS, Ana C. **Direito Administrativo Facilitado**. Disponível em: Minha Biblioteca, (2ª edição). Grupo GEN, 2021. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559641536/epubcfi/6/22\[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter03\]/4/282\[sec3-6\]/3:15\[L%C3%8DC%2CIA\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559641536/epubcfi/6/22[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter03]/4/282[sec3-6]/3:15[L%C3%8DC%2CIA]) Acesso em 09 ago. 2023. p. 80.

⁷⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1943 - **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Apud* Lazzarini. 36. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5\]/4/2/40/1:97\[202%2C3\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5]/4/2/40/1:97[202%2C3]) Acesso em 09 ago. 2023. p. 164.

⁷⁶ MERTENS, F. A. **O Direito Fundamental à Segurança Pública e o Serviço Público de Segurança Pública no Ordenamento Jurídico Nacional**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí – Univali. Itajaí: 2007. p. 99.

⁷⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 677.

⁷⁸ SANTOS, Marcelo Alves Batista dos. **Guardas Municipais e o Poder de Polícia Municipal**. Vol. 4. Ceará: Revista Direito & Dialogicidade. 2013. Disponível em <http://periodicos.urca.br/ojs/index.php/DirDialog/article/view/752/639> Acesso em 09 ago. 2023. p. 06.

No entanto, o poder de polícia é uma prerrogativa exclusiva de algumas instituições policiais, como as polícias militar e civil. Por outro lado, o poder de polícia administrativa é exercido por todos os órgãos da Administração Pública, inclusive os órgãos que compõem as polícias civil e militar.⁷⁹

Para Di Pietro ainda há outras diferenciações entre o poder de polícia administrativo do poder de polícia judiciário:

“Outra diferença: a polícia judiciária é privativa de corporações especializadas (polícia civil e militar), enquanto a polícia administrativa se reparte entre diversos órgãos da Administração, incluindo, além da própria polícia militar, os vários órgãos de fiscalização aos quais a lei atribua esse mister, como os que atuam nas áreas da saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social.”

Assim sendo, embora essa divisão ainda seja utilizada para fins educacionais, é importante ressaltar que a atuação da atividade policial vai além das funções tradicionalmente atribuídas. A polícia administrativa e a polícia judicial são exemplos de atividades policiais que possuem o poder de polícia, atuando no sentido de garantir e promover os interesses públicos.⁸⁰

3.1.2 Limitações da atuação ao Poder de Polícia

O Estado utiliza diferentes meios para exercer seu poder de polícia, como os atos normativos e os atos administrativos. Os atos normativos são leis criadas para regulamentar o exercício das liberdades individuais, enquanto os atos administrativos são a aplicação concreta dessas leis, por meio de medidas preventivas, como vistorias e fiscalizações, ou repressivas, como interdições e apreensões.⁸¹

⁷⁹ CLEMENTE, Izaque da Silva. **Atuação da Guarda Municipal na Segurança Pública e seu Papel na Redução da Violência e da Criminalidade no Município de Toritama - PE**. Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE, 2022. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/1DTTvtUIdQy4dRwE6MBpW9Uqn4YaRJ9i/view> Acesso em 09 ago. 2023. p. 23.

⁸⁰ BITTENCOURT, Diego Ramires. **A guarda municipal e o direito fundamental à segurança**. 2013. Ed. Jus. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-ago-30/stf-nao-autorizou-guardas-municipais-abordar-revistar-pessoa#:~:text=Mas%20as%20guardas%20municipais%20n%C3%A3o,externo%20quanto%20a%20eventuais%20abusos>. Acesso em 09 ago. 2023.

⁸¹ FREITAS, Karina Costa. **Limites ao Poder de Polícia**, 2015. Artigo Jus.com.br. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/38250/limites-ao-poder-de-policia> Acesso em 09 ago. 2023.

Para Meirelles, o poder de polícia abrange tudo aquilo que, de alguma forma, pode trazer prejuízo à coletividade ou ameaçar a segurança nacional. Nesse sentido, é imprescindível que o Estado regulamente e controle bens, atividades e direitos individuais que se enquadrem nessa categoria.⁸²

A lei é o principal fator que limita o poder de polícia. Embora seja um poder discricionário, a Administração não tem permissão para ultrapassar os limites estabelecidos pela lei e, em alguns casos, cometer excessos ou abusos de poder.

A autora Di Pietro especifica que a limitação à atuação do poder de polícia compreende questões de competência, forma, fins, motivos e o objeto:

Como todo ato administrativo, a medida de polícia, ainda que seja discricionária, sempre esbarra em algumas limitações impostas pela lei, quanto à competência e à forma, aos fins e mesmo com relação aos motivos ou ao objeto; quanto aos dois últimos, ainda que a Administração disponha de certa dose de discricionariedade, esta deve ser exercida nos limites traçados pela lei.

Quanto aos fins, o poder de polícia só deve ser exercido para atender ao interesse público. Se o seu fundamento é precisamente o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, o exercício desse poder perderá a sua justificativa quando utilizado para beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas; a autoridade que se afastar da finalidade pública incidirá em desvio de poder e acarretará a nulidade do ato com todas as consequências nas esferas civil, penal e administrativa.

A competência e o procedimento devem observar também as normas legais pertinentes.

Quanto ao objeto, ou seja, quanto ao meio de ação, a autoridade sofre limitações, mesmo quando a lei lhe dê várias alternativas possíveis. Tem aqui aplicação um princípio de direito administrativo, a saber, o da proporcionalidade dos meios aos fins; isto equivale a dizer que o poder de polícia não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que visa proteger; a sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-o ao bem-estar social; só poderá reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais.⁸³

A capacidade de repressão da faculdade não é, no entanto, ilimitada, pois está sujeita a restrições legais: os direitos do cidadão, as prerrogativas individuais e as liberdades públicas garantidas pela CRFB/88 e pelas leis. Embora há muito tempo sejam reconhecidos limites para o exercício do poder de polícia, é necessário admitir que novos critérios têm sido aplicados de forma concreta, como aqueles

⁸² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 140.

⁸³ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, 1943 - **Direito administrativo** / Maria Sylvania Zanella Di Pietro. – 36. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5\]/4/2/40/1:97\[202%2C3](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5]/4/2/40/1:97[202%2C3) Acesso em 09 ago. 2023. p. 167.

relacionados à dignidade humana, à proporcionalidade e ao conteúdo dos direitos fundamentais.⁸⁴

Os limites do poder de polícia administrativa são definidos pelo respeito à legalidade e à finalidade. Isso significa que só é justificável restringir parte dos direitos fundamentais de um indivíduo em prol do bem comum ou interesse coletivo se houver um interesse social legítimo. Afinal, a sociedade oferece benefícios públicos.⁸⁵

Freitas complementa dizendo que:

A atuação do poder de polícia quando não respeita os seus limites, transforma-se em grande vilão para o interesse público, pois retira a eficiência e a confiança dada a um instrumento de limitação legitimado por sua condição de priorizar o coletivo versus o individual. Outro limitador do poder de polícia diz respeito ao seu fim, ou seja, a sua finalidade de atuação. Neste sentido, o poder de polícia está restringido em função de atender ao interesse público. Neste caso, a autoridade que não visa o interesse público na utilização do poder de polícia está afrontando um de seus limites e poderá acarretar em consequências civis, penais e administrativas.⁸⁶

Além de observar os limites impostos em lei, existem outros dois fatores que restringem o poder da polícia: a moralidade e a proporcionalidade. A moralidade, por si só, já impõe limites naturais às ações dos indivíduos. Portanto, ao exercer o poder de polícia, os administradores devem agir de forma moral e ética, incluindo a conduta de integridade administrativa. Portanto, é essencial que os agentes que exercem o poder de polícia ajam de maneira justa e honesta, demonstrando equidade em suas ações.⁸⁷

Portanto, é imprescindível recorrer aos meios de coação direta somente quando não houver alternativa eficaz para atingir o objetivo desejado, evitando sua utilização quando forem desproporcionais ou excessivos em relação ao interesse protegido pela lei.⁸⁸

⁸⁴ MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito Constitucional Econômico**, Fórum, 2014, p. 335.

⁸⁵ MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Limites do Exercício do Poder de Polícia à Luz dos Direitos Fundamentais: Análise das Medidas Restritivas Adotadas Durante a Pandemia do Covid-19**, 2020. *Apud* MEIRELLES, 1991. Revista Estudos Institucionais.

⁸⁶ FREITAS, Karina Costa. **Limites ao Poder de Polícia**, 2015. Artigo Jus.com.br. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/38250/limites-ao-poder-de-policia> Acesso em 09 ago. 2023.

⁸⁷ FREITAS, Karina Costa. **Limites ao Poder de Polícia**, 2015. Artigo Jus.com.br. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/38250/limites-ao-poder-de-policia> Acesso em 09 ago. 2023.

⁸⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1943 - **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 36. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5\]/4/2/40/1:97\[202%2C3](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5]/4/2/40/1:97[202%2C3) Acesso em 09 ago. 2023. p. 167.

3.2 POLICIAMENTO OSTENSIVO

Conforme mencionado na Constituição Federal, cabe à polícia militar o exercício da polícia ostensiva (art. 144, § 5º, CF).⁸⁹

Teza, entende que a expressão "polícia ostensiva" engloba todos os elementos essenciais para a manutenção da ordem pública, incluindo medidas administrativas, com o objetivo de evitar a ocorrência de eventos que possam perturbar a harmonia da sociedade.⁹⁰

Enquanto a polícia ostensiva atua de modo preventivo, visando evitar que os crimes aconteçam, a polícia judiciária atua de modo repressivo e investigativo, posteriormente ao acontecimento do ilícito penal, buscando a sua materialidade e a sua autoria. No primeiro caso, é possível destacar a atuação da Polícia Rodoviária Federal, ao passo que, no segundo, é possível citar a atuação da Polícia Federal.⁹¹

O policiamento ostensivo é uma atividade realizada pelas instituições de segurança pública com o objetivo de prevenir a ocorrência de crimes e garantir a segurança da população por meio da presença visível e constante dos agentes de segurança nas ruas e áreas públicas.

A repressão, frequentemente associada às atividades policiais por meio de um policiamento ostensivo, deve ser encarada como uma responsabilidade dos órgãos responsáveis pela segurança e ordem pública no momento em que um crime é cometido.

Mesmo que o policiamento ostensivo seja atribuído constitucionalmente às Polícias Militares, as Guardas Municipais também podem exercer atividades de segurança pública em caráter complementar, desde que não assumam exclusivamente a atribuição de policiamento ostensivo e preventivo, conforme

⁸⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 09 ago. 2023.

⁹⁰ SANTOS, Giovane Fagundes dos; SILVEIRA, Miguel Ângelo da. *Apud* Marlon Jorge Teza. **Poder de Polícia Administrativa Instrumento de Prevenção ao Crime**. Revista Ordem Pública, 2015. p. 08.

⁹¹ NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional** - Volume Único, 9ª edição. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5496-3/epubcfi/6/140\[%3Bvnd.vst.ioref%3Dch45\]!/4/18/6/1:61\[a%20e%2C%20de\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5496-3/epubcfi/6/140[%3Bvnd.vst.ioref%3Dch45]!/4/18/6/1:61[a%20e%2C%20de]) Acesso em 09 ago. 2023. p. 983.

decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) 3.023.⁹²

A atividade policial desempenha um papel crucial na manutenção da ordem e na proteção dos interesses da sociedade como um todo. Com suas ferramentas de repressão, prevenção e investigação, a polícia trabalha incansavelmente para combater crimes e garantir que os direitos dos cidadãos sejam respeitados, preservando assim a harmonia e a coesão social. É inegável que a atuação policial desempenha um papel fundamental na garantia e promoção do direito fundamental à segurança pública.⁹³

Com isto, ao analisar as condições e atividades da Administração Pública para garantir a ordem pública e promover a segurança, não se pode ignorar que a atuação policial vai além da defesa dos bens, serviços e instalações municipais. Ela também age preventivamente diante de crimes e repressivamente diante de danos imediatos. É importante lembrar que, mesmo em âmbito municipal, seu papel é limitar e disciplinar abusos.⁹⁴

3.3 POLICIAMENTO PREVENTIVO

De acordo com Soibelman, este tende que a polícia preventiva são “medidas adotadas pela administração pública para prevenir comprometimento da segurança, higiene, moralidade ou economia pública”.⁹⁵

É válido ressaltar que, no âmbito da atuação do poder público municipal, há uma série de serviços prestados à população. Dentre eles, cabe citar a educação, a saúde, o transporte, o meio ambiente e até mesmo a segurança pública, que é responsabilidade da guarda municipal. Além disso, os municípios possuem uma

⁹² BRASIL, Superior Tribunal Federal. **ADI n. 3.023/DF**. Relator Min. Ricardo Lewandowski Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751197994> Acesso em 09 ago. 2023.

⁹³ BITTENCOURT, Diego Ramires. **A guarda municipal e o direito fundamental à segurança**. 2013. Ed. Jus. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-ago-30/stf-nao-autorizou-guardas-municipais-abordar-revistar-pessoa-s#:~:text=Mas%20as%20guardas%20municipais%20n%C3%A3o,externo%20quanto%20a%20eventuais%20abusos>. Acesso em 09 ago. 2023.

⁹⁴ RAMOS, L. **Guarda Municipal e o Poder de Polícia**. Monografia (Bacharelado em Direito). Universidade de Caxias do Sul. Vacaria: 2010. p. 84.

⁹⁵ CARVALHO, Cláudio Frederico de. *Apud* Soibelman, 1994. **A evolução da segurança pública municipal no Brasil**. Curitiba: Intersaberes, 2017. p.62.

infinidade de outras atribuições e atividades. É importante destacar que a guarda municipal desempenha um papel fundamental na garantia da segurança na prestação desses serviços, atuando de forma preventiva devido às suas atribuições.⁹⁶

As Guardas Municipais desempenham um papel fundamental na segurança pública, agindo de forma preventiva e repressiva. No âmbito da prevenção, seu objetivo é evitar danos à vida e ao patrimônio, tanto público quanto privado. Já na esfera da repressão, atuam para proteger os direitos fundamentais e manter a ordem social, combatendo violações e infrações já ocorridas. Essas ações são essenciais para garantir um equilíbrio social e impulsionar o desenvolvimento em todas as áreas sociais e culturais.⁹⁷

Para Carvalho:

Atualmente, o policiamento preventivo é uma de nossas maiores garantias para a diminuição ou para o controle da criminalidade em determinadas regiões. Portanto, o governo deve assumir cada vez mais essa função, inerente ao poder estatal e que cabe aos órgãos de segurança pública. [...] A redução do índice de criminalidade de um local está diretamente relacionada à atuação do profissional da segurança pública, pois sua presença fardada ou uniformizada, por si só, reflete na diminuição do estímulo do pretenso infrator.⁹⁸

Nesse viés, é possível observar que nos últimos anos, tem-se evidenciado um crescimento notável das responsabilidades atribuídas à Guarda Municipal, mesmo que suas ações estejam limitadas ao âmbito municipal. É cada vez mais comum encontrar os integrantes da Guarda Municipal combatendo crimes de trânsito e confiscando substâncias ilícitas.⁹⁹

Resta evidente diante do conteúdo já exposto que a Guarda Municipal é uma Instituição que tem como objetivo primordial garantir e proteger os direitos

⁹⁶ CARVALHO, Claudio Frederico de. A guarda municipal e a Constituição Federal. Dir. Constitucional. 2007. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3809/A-guarda-municipal-e-a-Constituicao-Federal> Acesso em 09 ago. 2023.

⁹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 444.

⁹⁸ CARVALHO, Cláudio Frederico de. *Apud* Soibelman, 1994. **A evolução da segurança pública municipal no Brasil**. Curitiba: Intersaberes, 2017. p. 63.

⁹⁹ BITTENCOURT, Diego Ramires. **A guarda municipal e o direito fundamental à segurança**. 2013. Ed. Jus. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-ago-30/stf-nao-autorizou-guardas-municipais-abordar-revisar-pessoa#:~:text=Mas%20as%20guardas%20municipais%20n%C3%A3o,externo%20quanto%20a%20eventuais%20abusos>. Acesso em 09 ago. 2023.

fundamentais da população. Com uma estrutura uniformizada, hierarquizada e desmilitarizada, ela pode ser armada ou não, dependendo das normas constitucionais e da discricionariedade da Administração Pública. Sua principal função é prestar serviços de segurança pública, contribuindo para a preservação da ordem e a promoção do bem-estar da sociedade.¹⁰⁰

Para tanto, no próximo Capítulo, será conduzida análise dos aspectos legais, e jurisprudenciais, com o objetivo de investigar a constitucionalidade do Estatuto Geral das Guardas Municipais, como também analisar a partir dos recentes julgamentos das Cortes Superiores sobre a atuação das GMs quanto ao policiamento ostensivo.

¹⁰⁰ BITTENCOURT, Diego Ramires. Apud Osmar Ventris, 2010. **A guarda municipal e o direito fundamental à segurança.** 2013. Ed. Jus. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-ago-30/stf-nao-autorizou-guardas-municipais-abordar-revistar-pessoas#:~:text=Mas%20as%20guardas%20municipais%20n%C3%A3o,externo%20quanto%20a%20eventuais%20abusos>. Acesso em 09 ago. 2023.

CAPÍTULO 3

4 ANÁLISE DE ASPECTOS LEGAIS E JURISPRUDENCIAIS SOBRE A ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS

No presente Capítulo, realizar-se-á uma análise dos aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais relacionados ao Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Inicialmente, far-se-á um estudo geral a respeito da Lei n. 13.022/2014 - Estatuto Geral das Guardas Municipais, que instituiu normas gerais para as guardas municipais e abordar-se-á argumentos doutrinários.

Seguidamente, abordar-se-á o posicionamento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, com foco para os votos dos ministros a fim de evidenciar as possíveis mudanças de entendimento na Corte, juntamente com a análise dos dispositivos da Lei n. 13.022/2014.

Por fim, analisar-se-á amostras jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal, examinando casos concretos sobre eventual alegação de (in) constitucionalidade do Estatuto Geral das Guardas Municipais, discutindo os principais argumentos sobre a atuação das Guardas Municipais no país.

4.1 O ESTATUTO DA GUARDA MUNICIPAL - LEI Nº 13.022/2014

Como mencionado no capítulo anterior, a permissão para a criação das guardas municipais se deu pela Constituição da República Federativa do Brasil, estabelecendo em seu art. 144, §8^o¹⁰¹ que os municípios poderão constituir guardas municipais.

O Estatuto Geral das Guardas Municipais teve seu início em 10 de outubro de 1992, durante o III Congresso Nacional das Guardas Municipais na cidade de Curitiba. A partir desse evento memorável, a data ficou estabelecida como o dia do

¹⁰¹ BRASIL. **Estatuto Geral das Guardas Municipais - Lei nº 13.022 de 8 de agosto de 2014**. Planalto. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm Acesso em 23 set. 2023.

guarda municipal.¹⁰²

Com isto, foi constituída uma comissão com o objetivo de elaborar um anteprojeto, que foi finalmente apresentado após uma década por Nelo Rodolfo, um deputado federal da época, que devido à não reeleição do referido deputado, o Projeto de Lei n. 7.144/2002 acabou sendo arquivado.¹⁰³

Após, o Ministério da Justiça reuniu guardas municipais, gestores e especialistas renomados, com o objetivo de aprofundar a regulamentação e fornecer subsídios valiosos para elaborar um projeto de lei eficaz.¹⁰⁴

Em 2003, um Projeto de Lei (PL) foi apresentado pelo então deputado federal de São Paulo, Arnaldo Faria de Sá, através do PL n. 1.332/2003, e finalmente, apenas em 2014, a Lei 13.022/14 foi promulgada, como o Estatuto Geral das Guardas Municipais.¹⁰⁵

Após a promulgação, a secretária nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, Regina Miki, afirmou a respeito do PL n. 1.332/2003:

"A Lei não gera conflitos de competência com as polícias e muito menos cria uma nova polícia, mas o contrário. Ela regulamenta atividades que as guardas já vinham exercendo nos mais diversos municípios do país, complementando as ações das demais instituições de segurança pública [...] Esse Estatuto nada mais é do que a regulamentação da atividade da Guarda Municipal como agente de segurança dentro do sistema nacional de segurança pública, diferenciando-se das instituições policiais por terem nascido com o viés de inclusão das políticas sociais dentro dos municípios".¹⁰⁶

Importante ter em mente, que anterior ao Estatuto Geral das Guardas Municipais, não havia uma regulamentação geral, não havia especificações, designação da competência, dentre outros regramentos necessários. A

¹⁰² QUEIROZ, Sérgio de Mello. **Doutrina de emprego das polícias municipais**. 2016. Disponível em: https://pt.slideshare.net/pdca_consultores/doutrina-gm-a-66102830 Acesso em: 23 set. 2023.

¹⁰³ BRAGA, Carlos Alexandre. **6 anos de da lei 13.022/14 avanços, conquistas e derrotas**. Disponível em: <https://www.guardasmunicipaisbrasil.com.br/> Acessado em: 23 set. 2023.

¹⁰⁴ BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública. Sancionado o Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Gov.br. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/sancionado-o-estatuto-geral-das-guardas-municipais#:~:text=%22Esse%20Estatuto%20foi%20criado%20com,Minist%C3%A9rio%20da%20Justi%C3%A7a%20C%20Regina%20Miki>. Acesso em 23 set. 2023.

¹⁰⁵ BRAGA, Carlos Alexandre. **6 anos de da lei 13.022/14 avanços, conquistas e derrotas**. Disponível em: <https://www.guardasmunicipaisbrasil.com.br/> Acessado em: 23 set. 2023.

¹⁰⁶ BRASIL. **Estatuto Geral das Guardas Municipais - Lei nº 13.022 de 8 de agosto de 2014**. Planalto. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm Acesso em 23 set. 2023.

consequência disso foi a ocorrência de tarefas conflitantes, muitas vezes em desacordo com o que está previsto na Constituição.

Com a promulgação do Estatuto das GMs houve a devida regularização, como pode ser observado pelo art. 5º do Estatuto¹⁰⁷ que dispõe acerca das atribuições específicas das GMs.

Assim, não há motivo para acreditar que haja conflito entre as guardas municipais e os demais órgãos de segurança pública estatal. As atribuições das guardas não interferem no cumprimento das funções constitucionalmente designadas a outros órgãos de segurança, como as Polícias Militares dos Estados.¹⁰⁸

4.2 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA SOBRE A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL

Desde a entrada em vigor da Lei n. 13.022/2014 houveram muitos questionamentos além das alegações de inconstitucionalidade do Estatuto em si ou há alguns dos seus dispositivos.

É de se salientar que o Plano Nacional de Segurança Pública contempla, em sua ação número 56, o estímulo na criação de guardas municipais pelos municípios, desvinculando-a da atuação militarizada e compondo o sistema de proteção à ordem pública e o direito fundamental à segurança pública:

Ação 56 - Guardas Municipais
Apoiar e incentivar a criação de Guardas Municipais desmilitarizadas e desvinculadas da força policial, estabelecendo atribuições nas atividades de segurança pública e adequada capacitação, inclusive para a área de trânsito.¹⁰⁹

¹⁰⁷ BRASIL. **Estatuto Geral das Guardas Municipais - Lei nº 13.022 de 8 de agosto de 2014**. Planalto. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm Acesso em 23 set. 2023.

¹⁰⁸ VALADARES, Giancarlo Rocha. **A (in) constitucionalidade da atuação das guardas municipais no policiamento ostensivo e repressivo: um estudo à luz das atribuições legais da guarda municipal de Vitória/ES**. 2020. Disponível em <https://dspace.doctum.edu.br/xmlui/handle/123456789/3428> Acesso em 23 set. 2023. p. 09.

¹⁰⁹ BRASIL. **Programa Nacional de Segurança Pública**. Ministério da Justiça. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/portal/ministerio-da-justica/> Acesso em 23 set. 2023.

O Superior Tribunal de Justiça em inúmeras decisões demonstra acerca da atividade policial da Guarda Municipal, podendo apreender bens e realizar prisão em flagrante:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. Agravo Regimental NO AGRAVO EM Recurso Especial. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. APREENSÃO DE MERCADORIA PELA GUARDA MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE DA PARTE REAVER A MERCADORIA. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. QUANTUM INDENIZATÓRIO FIXADO EM R\$5.000,00. VALOR ADEQUADO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o acórdão recorrido de qualquer omissão, contradição ou obscuridade, razão pela qual não há que se falar em ofensa ao art. 535 do CPC. 2. Somente é possível rever o valor a ser indenizado quando exorbitante ou irrisória a importância arbitrada, em violação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o que não se observa no presente caso, em que a indenização foi fixada em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) em razão da impossibilidade da autora de reaver sua mercadoria apreendida pela Guarda Municipal, cuja procedência foi comprovada. 3. A interposição do Recurso Especial pela alínea c do permissivo constitucional, exige a comprovação, entre os acórdãos apontados como paradigma e o aresto impugnado, da similitude fática, nos termos do art. 541, parágrafo único do CPC, e do art. 255, §3º. RISTJ, situação inexistente no caso dos autos. 4. Agravo Regimental desprovido.¹¹⁰

O caso aqui citado comprova que a atuação da Guarda Municipal é essencial para garantir a ordem pública e proteger os interesses da sociedade, garantindo assim o direito fundamental à segurança pública.

Grande discussão deu-se em torno de dois pontos cruciais: a competência da União para legislar sobre o estatuto, que deveria ser prerrogativa dos Municípios, e a ampliação arbitrária das atribuições das guardas municipais, em desacordo com a Constituição da República Federativa do Brasil. Ao conceder poderes de patrulhamento ostensivo de áreas públicas e trabalho conjunto com a defesa civil, estaria adentrando nas atribuições de outros órgãos de segurança, como as polícias militares e os corpos de bombeiros militares.¹¹¹

¹¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no AREsp: 263023 RJ 2012/0250889-4**, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 21/03/2013, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/04/2013. Disponível em https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_ARESP_263023_835b1.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1697050627&Signature=R%2BqYfS0SGJ3jP7K%2FuiPjSWRSSpk%3D Acesso em 23 set. 2023.

¹¹¹ BRASIL. **Estatuto Geral das Guardas Municipais - Lei nº 13.022 de 8 de agosto de 2014**. Planalto. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm Acesso em 23 set. 2023.

Assim, esperou-se que a jurisprudência tomasse um posicionamento firme para dirimir tais questões e trazer maior segurança jurídica não só para as Guardas Municipais como também a outros órgãos de segurança e toda a população.

Verifica-se de decisão do Superior Tribunal de Justiça, em julgamento da 6ª Turma no ano de 2020:

RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO DE DROGAS. PRISÃO EM FLAGRANTE. GUARDA MUNICIPAL. DENÚNCIA ANÔNIMA. INVESTIGAÇÃO. NÃO CABIMENTO. RECURSO IMPROVIDO.

1. Inexiste óbice à prisão em situação de flagrância, efetivada por guardas municipais ou qualquer outra pessoa, não havendo falar, em tais casos, em ilicitude das provas daí decorrentes.
2. Na hipótese, entretanto, após denúncia anônima, guardas municipais abordaram o réu e, com ele não encontrando entorpecentes, seguiram até terreno localizado nas proximidades, onde foram apreendidos, além de maconha, 10 reais, um filme, plástico utilizado para embalar a droga e documento relativo à execução criminal do réu.
3. Desempenhada atividade de investigação, deflagrada mediante denúncia anônima, que desborda da situação de flagrância, deve ser mantido o reconhecimento da invalidade das provas dela decorrentes.
4. Recurso especial improvido.¹¹²

A decisão supracitada, trata-se de prisão em flagrante por tráfico de drogas, onde foi denegada, pois sua prisão só foi possível por intermédio de denúncia anônima. Mesmo obtendo sua flagrância a prova tornou-se ilícita pelo *modus operandi* das GMs, este meio que não faz parte de suas atribuições e sim das polícias, assim entendeu o Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial.

Em vista disso, o Superior Tribunal de Justiça proferiu inúmeras decisões acerca da atividade policial da Guarda Municipal, como a exemplo também o julgamento do REsp 1.977.119¹¹³, onde a Sexta Turma do STJ reforçou o entendimento de forma contundente de que a guarda municipal, por não estar elencada entre os órgãos de segurança pública previstos pela CF, não detém a competência para exercer as atribuições típicas das polícias civis e militares. O

¹¹² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1854065 SP 2019/0377094-5**, Relator: Ministro NEFI CORDEIRO, Data de julgamento: 02/06/2020, T6 – SEXTA TURMA, Data de Publicação: Dje 08/06/2020. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_RESP_1854065_ad912.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1697043062&Signature=qaUEeK8PnHeHHF7dII2qymSO%2FA4%3D Acesso em 23 set. 2023.

¹¹³ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.977.119**. Data de Julgamento: 16/08/2022, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 23/08/2022. Disponível em <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/documentos/noticias/REsp1977119%2018082022.pdf> Acesso em 23 set. 2023.

colegiado foi enfático ao afirmar que a atuação da guarda municipal deve se restringir exclusivamente à proteção de bens, serviços e instalações do município.

No veredicto, o tribunal inocentou um réu acusado de tráfico de drogas devido à ausência de indícios prévios que justificassem a revista pessoal realizada pelos guardas municipais. Além disso, a ação não guardava qualquer relação com as atribuições da corporação.

O processo judicial de origem iniciou-se de um conflito entre a Polícia Militar e a Guarda Municipal de São Paulo, em relação à competência para realizar fiscalizações e autuações de trânsito na cidade. Em julho de 2020, o STJ julgou o REsp 1.977.119 e decidiu que as guardas municipais não têm competência para realizar fiscalização de trânsito e autuações.

O STJ entendeu que a fiscalização de trânsito é uma atividade típica de polícia ostensiva de trânsito, atribuída por lei à Polícia Militar e ao Departamento de Trânsito (Detran). Assim, o julgamento do REsp 1.977.119 reforçou a jurisprudência do STJ de que as guardas municipais têm atribuições restritas à proteção do patrimônio público e à colaboração com as atividades de segurança pública, não podendo exercer atividades típicas de polícia ostensiva, como a fiscalização de trânsito.

Já em março de 2023, a 6ª Turma do STJ, no julgamento do HC n. 767.989/SP, novamente decidiu pela ilicitude de todas as provas apreendidas diante da atuação da guarda municipal:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE PROVAS PARA A CONDENAÇÃO, EM RAZÃO DE BUSCA PESSOAL ILEGAL. ILEGALIDADE NA ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL, QUE ESTÁ INVESTIDA DE ATUAÇÃO DIRECIONADA À VIGILÂNCIA DO PATRIMÔNIO MUNICIPAL. ILICITUDE DE TODAS AS PROVAS APREENDIDAS. CONSTRANGIMENTO ILEGAL VERIFICADO. ABSOLVIÇÃO. 1. Ao contrário das polícias civil e militar, a guarda municipal, apesar de sua relevância, não está sujeita a controle externo do Ministério Público e do Poder Judiciário, tendo a sua atuação direcionada à vigilância do patrimônio municipal. 2. Ausência de fundada suspeita que justificasse a atuação da guarda municipal. Não ficou consignado em sentença nem no acórdão impugnado que os policiais haviam presenciado o paciente e o corréu vendendo entorpecentes ou mesmo praticando qualquer outro delito que justificasse sua apreensão. 3. Nesse contexto, não se pode admitir que a posterior situação de flagrância, por se tratar o tráfico de delito que se protraí no tempo, justifique a revista pessoal realizada ilegalmente, pois amparada em mera suspeita, conjectura. 4. Não ficou demonstrado nos autos que a ação da guarda municipal estava legitimada pela existência de fundadas razões - justa causa - para a busca e apreensão pessoal. 5. Ordem de habeas corpus concedida para reconhecer a ilicitude das provas

e absolver os pacientes, com base no art. 386, VII, do Código de Processo Penal.¹¹⁴

Já em julho do presente ano de 2023, o Min. Sebastião Reis Júnior do STJ reconheceu atuação ilegal da Guarda Municipal de Aparecida de Goiânia para absolver um condenado por tráfico de drogas, mesmo com ação penal transitada em julgado em fevereiro de 2020, no julgamento do HC n. 833374 - GO (2023/0216062-9).¹¹⁵

Após receber uma denúncia anônima, a Guarda Civil Metropolitana (GCM) adentrou o domicílio do réu e efetuou sua prisão em um município diferente de sua jurisdição, especificamente em Goiânia. O juiz responsável pelo caso considerou a invalidade das provas obtidas através dessa ação ostensiva da guarda municipal, assim como todas as evidências subsequentes derivadas dela.

O Min. Sebastião Reis Júnior descreveu:

Nesta Corte Superior, é pacífica a orientação de que os integrantes da guarda municipal têm função delimitada, não tendo atribuição de policiamento ostensivo, podendo, todavia, atuar em situação de flagrante delito, respaldada no comando legal do art. 301 do Código de Processo Penal.¹¹⁶

Após o julgado acima, mais especificamente em setembro de 2023, a 3ª Seção do STJ reuniu todos os ministros que julgam causas penais para discussão e esclarecimentos dos limites de atuação das guardas municipais na repressão e prevenção de crimes.

Acontece que anterior a este momento, a conclusão em julgado do STF não autorizou os agentes dessas instituições a fazer abordagens e buscas pessoais, nem equiparou as guardas municipais às polícias militar e civil, que será demonstrado adiante de forma detalhada. E com isto, a 6ª Turma do STJ, considerou válidas as jurisprudências da Corte.

¹¹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - **HC n. 767.989/SP**, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 14/3/2023, DJe de 17/3/2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202300875668&dt_publicacao=15/09/2023 Acesso em 23 set. 2023.

¹¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - **HC 833374**, Relator: Sebastião Reis Júnior, Data de Publicação: 31/07/2023. Disponível em <https://www.rotajuridica.com.br/wp-content/uploads/2023/08/guarda-municipal-poder-de-policia> Acesso em 23 set 2023.

¹¹⁶ *Ibidem*.

Por fim, adiante será possível verificar que os argumentos anteriormente utilizados pelo Superior Tribunal de Justiça, foram modificados para estar de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

4.3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL

Os debates acerca da atuação das Guardas Municipais acabaram chegando ao Supremo Tribunal Federal que por meio de uma ADPF (Arguição de descumprimento de preceito fundamental) n. 995 do STF:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, §8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao CONGRESSO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.¹¹⁷

O STF decidiu de forma clara e contundente que as guardas municipais fazem parte do Sistema de Segurança Pública. Em uma decisão majoritária do ADPF 995,

¹¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental ADPF 995**. Relator: MIN. ALEXANDRE DE MORAES. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398> Acesso em 23 set. 2023.

o Supremo acabou com todas as interpretações equivocadas que excluíam essa instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

A ADPF 995 gira em torno da Associação Nacional dos Guardas Municipais (ANGM), que pedia a inclusão das Guardas Municipais no rol dos órgãos de segurança pública presentes na Constituição da República Federativa do Brasil. Segundo a organização de classe, há disputa jurídica sobre o tema, que poderia resultar em contestações sobre a atuação das Guardas.

O Min. Cristiano Zanin acompanhou o voto do relator, Alexandre de Moraes, assim como fizeram os Ministros Dias Toffoli, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux e Gilmar Mendes. Todos de acordo de que o fato de as Guardas não estarem no rol da CRFB/88 "não implica a desconfiguração do órgão como agente de segurança pública".¹¹⁸

No voto do Min. Relator Alexandre de Moraes, este lembrou que, além das funções previstas na CRFB/88, a Lei n. 13.675/2018 "prevê expressamente as Guardas Municipais como órgãos de segurança pública".¹¹⁹

Sobre isto, o doutrinador Gasparini *apud* Vieira, expõe quanto às atribuições das Guardas Municipais:

[...] as Guardas Municipais só podem existir se destinadas a proteção de bens, serviços e instalações do Município. Não lhes cabem, portanto, os serviços de polícia ostensiva, de preservação de ordem pública de polícia judiciária e de apuração das infrações penais. Aliás, essas competências foram essencialmente atribuídas à polícia militar e polícia civil, consoante prescrevem os §§ 4o e 5o do uso transcrito no art. 144 da Carta Federal.¹²⁰

O criminalista Aury Lopes Jr. em seu posicionamento em relação ao entendimento do STF desperta uma certa inquietação. Embora não haja uma autorização explícita para que os guardas assumam funções policiais, existe uma possibilidade latente de que isso venha a ocorrer no decorrer do tempo.

¹¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental ADPF 995**. Relator: MIN. ALEXANDRE DE MORAES. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398> Acesso em 23 set. 2023.

¹¹⁹ BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm Acesso em 23 set. 2023.

¹²⁰ GASPARINI, Diógenes. **As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988**. *Revista Informativa Legislativa* Brasília a.29 n.113 jan./mai.1992. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175918> Acesso em 23 set. 2023. p. 241.

"Se a Corte reconhece que as guardas municipais fazem parte do sistema público de segurança, ao lado da Polícia Civil, Federal e Militar, abre-se a porta para a equiparação de poderes, incluindo a busca pessoal e demais poderes vinculados aos policiais, na atuação de policiamento preventivo/repressivo", assinala. A grande repercussão gerada pela decisão pode levar juízes e tribunais a entender que as GCMs têm o direito de atuar como polícias.¹²¹

As guardas municipais, como autoridades públicas, possuem o poder de polícia, que é um conceito do Direito Administrativo. Isso também se aplica aos guardas de trânsito que têm a autoridade para apreender veículos. No entanto, é importante destacar que o poder de polícia não é o mesmo que o poder das polícias, que envolve o monopólio do uso da força pelo Estado. Esse privilégio é exclusivo das polícias, ao contrário das guardas municipais.

A elucidação destes julgados demonstra que a Guarda Municipal exerce função primordial para a manutenção da ordem pública, bem como à defesa dos interesses públicos, assegurando que o direito fundamental à segurança pública seja efetivado. Contudo, não pode-se ignorar o fato de que a atuação da Guarda Municipal, ainda que desmilitarizada, exerce atividade policial ostensiva, isto é, atividade policial de repressão e prevenção.

4.4 A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL NO POLICIAMENTO OSTENSIVO

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que a segurança pública é uma responsabilidade do Estado e um direito e dever de todos os cidadãos. Essa responsabilidade é exercida por meio de órgãos públicos, como as polícias Militar e Civil.

No entanto, a CRFB/88 também prevê a possibilidade de criação de guardas municipais para proteger os bens, serviços e instalações dos municípios. Desde

¹²¹ **Decisão do STF não autoriza guardas municipais a abordar e revistar pessoas.** Consultor Jurídico, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-30/stf-nao-autorizou-guardas-municipais-abordar-revistar-pessoa-s#:~:text=Mas%20as%20guardas%20municipais%20n%C3%A3o,externo%20quanto%20a%20eventuais%20abusos> Acesso em 23 set. 2023.

então, as guardas municipais têm se tornado uma realidade em várias cidades brasileiras, atuando de forma complementar às atividades de segurança pública realizadas pelos órgãos estaduais.¹²²

Mesmo antes da promulgação do Estatuto Geral das Guardas Municipais em 2014, as guardas municipais já eram um assunto muito questionado e debatido, pois em 2008, o STF proferiu uma decisão referente à ADI n. 3.023¹²³, ao considerar constitucional a Lei n. 10.826/2003¹²⁴. Essa lei, por sua vez, concedeu às guardas municipais a permissão para portarem armas de fogo durante o exercício de suas funções. Com isso, as guardas municipais assumiram a responsabilidade de proteger o patrimônio e a população em suas respectivas cidades, sempre agindo dentro dos limites estabelecidos pela CRFB/88 e pelas leis, sem ultrapassar as competências das polícias estaduais e sem violar os direitos fundamentais dos cidadãos.

Ainda no julgamento da ADI 3.023, o STF estabeleceu que as Guardas Municipais têm o direito de exercer atividades de segurança pública, desde que seja em caráter complementar às ações das Polícias Militar e Civil, conforme previsto no art. 144 da CRFB/88.

No entanto, o STF também enfatizou que a responsabilidade pelo policiamento ostensivo e preventivo não pode ser exclusivamente atribuída às Guardas Municipais, uma vez que essa competência é constitucionalmente reservada às Polícias Militar e Civil.

Portanto, a atuação da Guarda Municipal deve se limitar à proteção do patrimônio público e a outras atribuições definidas por lei, como a fiscalização do trânsito e o apoio em operações de defesa civil e prevenção de desastres.

A questão da constitucionalidade do policiamento realizado pelas guardas municipais é um assunto que continua sendo debatido na doutrina e jurisprudência, apesar de sua previsão na Constituição da República Federativa do Brasil e sua regulamentação por leis específicas.

¹²² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 23 set. 2023.

¹²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3.023/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751197994> Acesso em 23 set. 2023.

¹²⁴ BRASIL. **Lei n. 10.826 de 22 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.826.htm Acesso em 23 set. 2023.

Uma das principais questões levantadas é o fato de que a segurança pública é uma responsabilidade dos estados, não dos municípios. Alguns argumentam que a criação de guardas municipais com funções de policiamento estaria invadindo uma competência estadual. No entanto, a CRFB/88 prevê explicitamente a possibilidade de criação de guardas municipais, e o STF tem sido favorável à atuação dessas instituições no policiamento, desde que estejam em conformidade com as competências estabelecidas na CRFB/88 e na legislação específica.

É notório que a Lei n. 13.022/2014 ampliou as atribuições das guardas, que inicialmente eram voltadas apenas para a proteção de bens, serviços e instalações municipais, medidas estas que evoluíram para desempenhar um papel preventivo.

O art. 4º da Lei n. 13.022/2014¹²⁵, estabelece que as Guardas Municipais possuem competência ampla para proteger os bens, serviços e logradouros públicos municipais, bem como fiscalizar o trânsito e impor sanções aos infratores.

Nesse sentido, o autor Fernando Boff¹²⁶ entende acerca das funções das guardas municipais:

A guarda municipal tem a função de desenvolver e implantar políticas de segurança que promovam a proteção do cidadão, visando organizar e ampliar a capacidade de defesa ágil e solidária das comunidades e dos próprios municípios. Além da Constituição Federal de 1988, o recente estatuto geral das guardas municipais (lei 13.022/2014), é um dos fatores predominantes para qualificar os gestores municipais de segurança pública, para dar efetividade às políticas municipais de segurança pública.

Diante dessa situação, o Estatuto em questão foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.780¹²⁷, movida pela Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil (AGTBrasil), impetrada no STF em 2017. A associação argumenta que a lei é inconstitucional tanto em termos formais quanto materiais, pois defende que a regulamentação das guardas municipais é uma competência exclusiva dos

¹²⁵ BRASIL. **Estatuto Geral das Guardas Municipais - Lei nº 13.022 de 8 de agosto de 2014**. Planalto. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm Acesso em 23 set. 2023.

¹²⁶ BOFF, Fernando. **Efetividade Da Política Municipal De Segurança Pública Através Da Guarda Municipal De Curitiba**. Curitiba: UFPR. 2016. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/51667/R%20-%20E%20-%20FERNANDO%20BOFF.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 23 set. 2023.

¹²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 5.780/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5265761> Acesso em 23 set 2023.

municípios. Portanto, consideram que essa lei nacional é um obstáculo para a criação de uma legislação que trate do assunto de forma mais adequada.¹²⁸

O argumento principal é referente ao art. 5º, inciso VI, que concede a competência das guardas atuarem no trânsito, que supostamente confrontam a redação da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 144, §8º e §10, incisos I e II.¹²⁹

Alegou-se que a lei em questão viola o princípio federativo e a separação dos poderes. Argumenta-se, nesse sentido, que a inconstitucionalidade formal da lei ocorre devido à falta de observância da prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal para tratar do regime jurídico dos servidores públicos municipais, do provimento dos cargos da estrutura administrativa municipal e de sua organização.¹³⁰

Fora também questionado que a constituição de GMs é uma faculdade do município, sendo assim, a iniciativa para a criação de leis sobre as funções dessas guardas deveria ser exclusiva do chefe do poder executivo municipal. Portanto, argumenta-se que o Poder Legislativo federal, ao iniciar o projeto de lei que originou o Estatuto das Guardas Municipais, violou as prerrogativas dos Municípios, mais especificamente as do chefe do executivo municipal, conforme previsto no §8º do art. 144 da CF.¹³¹

No entanto, em julho de 2023, o Relator Ministro Gilmar Mendes, em Sessão Plenária, sob a presidência da Ministra Rosa Weber, por unanimidade de votos, conheceu da ADI e a julgou improcedente, para reconhecer a constitucionalidade da Lei Federal n. 13.022/2014, que dispôs sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Um outro aspecto que gerou grande debate é o art. 144, §5º da CF, que estabelece a Polícia Militar como a única responsável pelo policiamento ostensivo. Embora a Lei n. 13.022/2014 não tenha mencionado explicitamente essa atribuição para as guardas municipais, fica evidente que a ostensividade da Guarda Municipal

¹²⁸ SILVEIRA, Tuliâne Corrêa. **A (in) constitucionalidade da atuação das municipais como polícia.** Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2023. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/5631/1/A05%2015%20TULIANE%20CORREA%20SILVEIRA%20%20COMPLETO.pdf> Acesso em 23 set. 2023.

¹²⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 23 set. 2023.

¹³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 5.780/DF.** Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5265761> Acesso em 23 set. 2023.

¹³¹ *Ibidem.*

é exclusivamente de caráter preventivo, visando garantir a segurança dos cidadãos e a proteção de bens, serviços e instalações.

É compreensível que a Guarda Municipal, apesar de realizar prisões e utilizar uniformes e viaturas, não tem como objetivo desempenhar um serviço semelhante ao da Polícia Militar. Enquanto a Guarda Municipal tem a função de proteger bens, serviços e instalações, agindo apenas durante essa proteção para coibir atos infracionais, a Polícia Militar possui poder repressivo e de policiamento ostensivo, garantido pela CRFB/88.

Nesse contexto, o STF no julgamento da ADI n. 5.156¹³² reafirmou a constitucionalidade da Lei n. 13.022/2014 e seus dispositivos, proposta pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), visando à declaração de inconstitucionalidade de diversos dispositivos do Estatuto Geral das Guardas Municipais. Neste caso, a ação não foi conhecida diante da ilegitimidade ativa da FENEME.

Nesse contexto, é imprescindível enfatizar que o Supremo Tribunal Federal, ao proferir tal determinação, reforça a relevância de um labor diligente e consciente por parte das guardas municipais. O objetivo não se limita apenas a salvaguardar a integridade da comunidade, mas também a assegurar que essa proteção seja alcançada de maneira legítima e em consonância com os fundamentos democráticos.

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 5.156/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF_ADI_5156_d11ab.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1696968353&Signature=83z477BMGxp%2F4GgP%2FlzrzeaGJkc%3D Acesso em 23 set. 2023.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente Trabalho, ao longo de sua elaboração, possibilitou o conhecimento e estudo acerca da Segurança Pública, voltada para a instituição das Guardas Municipais.

No Capítulo 1, evidenciou-se sobre a Segurança Pública do Brasil, sua formação, suas divisões e as mudanças dos órgãos de segurança pública com o tempo.

Os princípios constitucionais, como da legalidade, universalidade, impessoalidade e proporcionalidade ajudam a legitimar as atuações dos órgãos de segurança pública, como o das Guardas Municipais em todo o território brasileiro.

Ainda, observou-se o contexto histórico por detrás da fundação das Guardas Municipais, sendo legalmente e efetivamente constituídas a partir da Constituição da República Federativa de 1988 e como procedeu-se a sua criação nos anos seguintes pelos municípios e a sua competência.

No Capítulo 2, abordou-se de forma específica a atuação das Guardas Municipais a partir da promulgação da Lei n. 13.022/2014, sendo este o Estatuto Geral das Guardas Municipais, a conceituação do poder de polícia que infere-se na limitação do direito, interesse ou liberdade, que regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança.

Também, abrangeu-se a limitação da atuação do poder de polícia, já que ainda que seja uma medida discricionária, normalmente acaba deparando-se em algumas limitações impostas pela lei, quanto à competência e à forma, aos fins e mesmo com relação aos motivos ou ao objeto.

Quanto ao policiamento ostensivo, assunto que na qual o presente trabalho está voltado, verificou-se que o policiamento ostensivo é uma estratégia adotada pelas forças de segurança para evitar a prática de delitos e assegurar a tranquilidade da comunidade, através da presença marcante e constante dos agentes nas vias e espaços públicos.

Ademais, a atuação policial desempenha um papel imprescindível na preservação da ordem e na salvaguarda dos interesses coletivos da sociedade.

No contexto da atuação do poder público municipal, é imprescindível salientar a ampla gama de serviços oferecidos à população. Educação, saúde, transporte, meio ambiente e até mesmo segurança pública, incumbida à guarda municipal, são

apenas alguns exemplos. Além disso, os municípios são responsáveis por uma infinidade de outras atribuições e atividades. É crucial ressaltar que a guarda municipal desempenha um papel essencial na garantia da segurança durante a prestação desses serviços, agindo de maneira preventiva em virtude de suas atribuições.

Já, no Capítulo 3, abordou-se diversos aspectos relacionados ao Estatuto Geral das Guardas Municipais, análise de seus alguns dispositivos e interpretações dos tribunais superiores em conjunto com análises doutrinárias.

Ao concluir a análise sobre as guardas municipais, é possível afirmar que essas instituições desempenham um papel fundamental na segurança e no bem-estar das comunidades locais. Através de seu trabalho dedicado e comprometido, esses profissionais garantem a proteção dos cidadãos, colaborando para a manutenção da ordem pública.

Além disso, é importante ressaltar que as guardas municipais têm se modernizado ao longo dos anos, adotando novas tecnologias e estratégias para lidar com os desafios contemporâneos. Seja através da implementação de sistemas de monitoramento avançados ou do aprimoramento de suas habilidades de comunicação, esses profissionais estão sempre em busca de melhorias para oferecer um serviço cada vez mais eficiente.

Contudo, é necessário reconhecer que ainda há espaço para aprimoramentos. Investimentos em treinamentos especializados, capacitação em técnicas de mediação de conflitos e aprimoramento da interação com outras forças de segurança são algumas das áreas que podem ser exploradas para elevar ainda mais a qualidade do trabalho realizado pelas guardas municipais.

Em suma, as guardas municipais são essenciais para a segurança pública, desempenhando um papel de destaque na proteção das comunidades locais. Com uma postura profissional e comprometida, esses profissionais estão constantemente em busca de melhorias e inovações para garantir a tranquilidade e o bem-estar de todos.

Diante dessas considerações, a finalização do estudo se dá pela confirmação parcial da hipótese acerca da (in) constitucionalidade da atuação das Guardas Municipais no policiamento ostensivo e repressivo, uma vez que o Supremo Tribunal Federal limita a atuação das Guardas Municipais conforme os julgados apresentados

A justificativa para essa confirmação parcial da hipótese está no fato de que, apesar da CRFB/88 dispor que os municípios poderão constituir guardas municipais, bem como a existência do Estatuto Geral das Guardas Municipais que especificam sua competência de atuação e funções, ainda sim há grandes discussões jurisprudenciais da legitimidade das GMs.

Diante disso, entende-se necessário um contínuo aprimoramento da legislação e dos entendimentos jurisprudenciais com base em estudos, pesquisas e debates, a fim de garantir que a atuação das Guardas Municipais possa ser efetiva sem que ocorra dúvidas no âmbito processual.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rosemary de Oliveira. BRASIL, Glauécia Mota. **Formação da Guarda Municipal: Uma aventura.** Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, vol. 4, núm. 4, outubro-diciembre, 2011, pp. 601-628 Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.

BITTENCOURT, Diego Ramires. **A guarda municipal e o direito fundamental à segurança.** 2013. Ed. Jus. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-ago-30/stf-nao-autorizou-guardas-municipais-abordar-revisar-pessoas#:~:text=Mas%20as%20guardas%20municipais%20n%C3%A3o,e%20quanto%20a%20eventuais%20abusos> Acesso em 09 ago. 2023.

BOFF, Fernando. **Efetividade Da Política Municipal De Segurança Pública Através Da Guarda Municipal De Curitiba.** Curitiba: UFPR. 2016. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/51667/R%20-%20E%20-%20FERNANDO%20BOFF.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 09 ago. 2023.

BRAGA, Carlos Alexandre. **Histórico das Guardas Municipais no Brasil. Associação das Guardas Municipais do Estado de São Paulo.** Disponível em: http://www.tabuleirodigital.com.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo306?rev=&filename=HISTORICO_DAS_GUARDAS_MUNICIPAIS_NO_BRASIL.pdf Acesso em 19 jun. 2023.

BRAGA, Carlos Alexandre. **6 anos de da lei 13.022/14 Avanços, conquistas e derrotas.** Disponível em: <https://www.guardasmunicipaisbrasil.com.br/> Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Agência Câmara de Notícias - **Guardas municipais pedem inclusão da categoria entre órgãos de segurança pública,** 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/897584-GUARDAS-MUNICIPAIS-PEDEM-INCLUSAO-DA-CATEGORIA-ENTRE-ORGAOS-DE-SEGURANCA-PUBLICA#:~:text=Entre%20suas%20compet%C3%A2ncias%20est%C3%A3o%20solucionar,cargo%20de%20agente%20de%20tr%C3%A2nsito> Acesso em: 09 ago. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 29 jul. 2023.

BRASIL. **Estatuto Geral das Guardas Municipais - Lei n. 13.022 de 8 de agosto de 2014.** Planalto. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm Acesso em 09 ago. 2023.

BRASIL. **Lei de 10 de outubro de 1831.** Autoriza a criação de corpos de guardas municipais voluntários nesta cidade e provincias. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37586-10-outubro-1831-56

4553-publicacaooriginal-88479-pl.html#:~:text=Autoriza%20a%20crea%C3%A7%C3%A3o%20de%20corpos,voluntarios%20nesta%20cidade%20e%20provincias.
Acesso em 19 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm Acesso em: 09 ago. 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.201 de 14 de janeiro de 2001.** Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10201.htm Acesso em 29 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.826 de 22 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.826.htm Acesso em 23 set. 2023.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm Acesso em 23 set. 2023.

BRASIL. **Lei 13.756 de 12 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nº 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nº 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm#art46
Acesso em 29 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Sancionado o Estatuto Geral das Guardas Municipais.** Gov.br. 2014. Disponível em:
<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/sancionado-o-estatuto-geral-das-guard>

CAMPOS, Ana C. **Direito Administrativo Facilitado**. Disponível em: Minha Biblioteca, (2ª edição). Grupo GEN, 2021. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559641536/epubcfi/6/22\[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter03\]/4/282\[sec3-6\]/3:15\[L%C3%8DC%2CIA\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559641536/epubcfi/6/22[%3Bvnd.vst.idref%3Dchapter03]/4/282[sec3-6]/3:15[L%C3%8DC%2CIA]) Acesso em 09 ago. 2023.

CARVALHO, Cláudio Frederico de. **A evolução da segurança pública municipal no Brasil**. Curitiba: Intersaberes, 2017.

CARVALHO, Claudio Frederico de. A guarda municipal e a Constituição Federal. Dir. Constitucional. 2007. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3809/A-guarda-municipal-e-a-Constituicao-o-Federal> Acesso em 09 ago. 2023.

CARVALHO, Vilobaldo Adelfido de. SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios**. Universidade Federal do Piauí, 2011. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rk/a/bnjfd8BgmpTSXSSSyXQ3qbj/?format=pdf&lang=pt>
Acesso em: 30 jul. 2023.

CLEMENTE, Izaque da Silva. **Atuação da Guarda Municipal na Segurança Pública e seu Papel na Redução da Violência e da Criminalidade no Município de Toritama - PE**. Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE, 2022.

Disponível em <https://drive.google.com/file/d/1DTTvtUIdQy4dRwE6MBpW9Uqn4YaRJ9i/view>
Acesso em 09 ago. 2023.

Decisão do STF não autoriza guardas municipais a abordar e revistar pessoas.

Consultor Jurídico, 2023. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2023-ago-30/stf-nao-autorizou-guardas-municipais-abordar-revistar-pessoas#:~:text=Mas%20as%20guardas%20municipais%20n%C3%A3o,e xterno%20quanto%20a%20eventuais%20abusos> Acesso em 23 set. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1943 - **Direito administrativo** / Maria Sylvia

Zanella Di Pietro. – 36. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 162. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5\]/4/2/40/1:97\[202%2C3](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5]/4/2/40/1:97[202%2C3) Acesso em 30 jul. 2023.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito policial moderno: polícia de segurança pública no direito administrativo brasileiro** / Lincoln D'Aquino Filocre. --São

Paulo: Almedina, 2017. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584933273/pageid/111>
Acesso em 29 jul. 2023.

FREITAS, Karina Costa. **Limites ao Poder de Polícia**, 2015. Artigo Jus.com.br.

Disponível em <https://jus.com.br/artigos/38250/limites-ao-poder-de-policia> Acesso em 09 ago. 2023.

GASPARINI, Diógenes. **As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988**.

Revista informativa legislativa Brasília a.29 n.113 jan./mai.1992. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175918> Acesso em 23 set. 2023.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Coleção Os Pensadores. Tradução por João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2021.

KOPITTKE, Alberto L. **O (novo) papel dos municípios na segurança pública**. In: MENDES, Gilmar F.; CARNEIRO, Rafael A. (Org.). *Gestão Pública e Direito Municipal: Tendências e Desafios*. São Paulo: Saraiva, 2016.

LENZA, Pedro. **Esquematizado - Direito Constitucional**. 26 ed. São Paulo. Editora Saraiva, 2022. p. 1105. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553621596/epubcfi/6/76\[%3Bvnd.vst.idref%3Dmiolo34.xhtml\]!/4/4/458/4](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553621596/epubcfi/6/76[%3Bvnd.vst.idref%3Dmiolo34.xhtml]!/4/4/458/4) Acesso em: 30 jul. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Bandeira. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito Constitucional Econômico**, Fórum, 2014.

MERTENS, F. A. **O Direito Fundamental à Segurança Pública e o Serviço Público de Segurança Pública no Ordenamento Jurídico Nacional**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí – Univali. Itajaí: 2007.

MISSE, Michel. BRETAS, Marcos. **As guardas municipais no Brasil: Diagnósticos das transformações em curso**. FINEP. Rio de Janeiro, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Limites do Exercício do Poder de Polícia à Luz dos Direitos Fundamentais: Análise das Medidas Restritivas Adotadas Durante a Pandemia do Covid-19**, 2020. Apud MEIRELLES, 1991. Revista Estudos Institucionais.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional** / Marcelo Novelino. – 9. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014. Disponível em [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5496-3/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopy\]!/4/40/1:17\[raf%2Cia\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5496-3/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopy]!/4/40/1:17[raf%2Cia]) Acesso em 30 jul. 2023.

OLIVA, Weverton Felipe de Souza. **Poder de polícia da administração pública: uso, abuso e suas limitações**. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/53124/poder-de-policia-da-administracao-publica-uso-abuso-e-suas-limitacoes> Acesso em 09 ago. 2023.

PAIVA, Eduardo de Azevedo. **Princípios Gerais de Direito e Princípios Constitucionais**. Série Aperfeiçoamento de Magistrados 11. Curso de Constitucional - Normatividade Jurídica. EMERJ - TJRJ. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/11/normatividadejuridica_51.pdf Acesso em 29 jul. 2023.

QUEIROZ, Sérgio de Mello. **Doutrina de emprego das polícias municipais**. 2016. Disponível em: https://pt.slideshare.net/pdca_consultores/doutrina-gm-a-66102830 Acesso em: 23 set. 2023.

RAMOS, L. **Guarda Municipal e o Poder de Polícia**. Monografia (Bacharelado em Direito). Universidade de Caxias do Sul. Vacaria: 2010.

SANTOS, Giovane Fagundes dos; SILVEIRA, Miguel Ângelo da. Apud Marlon Jorge Teza. **Poder de Polícia Administrativa Instrumento de Prevenção ao Crime**. Revista Ordem Pública, 2015.

SANTOS, Marcelo Alves Batista dos. **Guardas Municipais e o Poder de Polícia Municipal**. Vol. 4. Ceará: Revista Direito & Dialogicidade. 2013. Disponível em <http://periodicos.urca.br/ojs/index.php/DirDialog/article/view/752/639> Acesso em 09 ago. 2023.

SILVA, Carlos Henrique Jardim da. **Princípios orientadores da segurança pública e limitadores da atividade policial, à luz da Constituição Federal e das modernas tendências legislativas**. ESMAM - TJAM, Brasil. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/esmam-artigos/4440-artigo-do-magistrado-carlos-henrique-jardim-da-silva/file> Acesso em: 29 jul. 2023.

SILVA, José Afonso da, **Comentário contextual à Constituição**, 8. ed.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVEIRA, Tuliane Corrêa. **A (in) constitucionalidade da atuação das municipais como polícia**. Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2023. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/5631/1/A05%2015%20TULIANE%20CORREA%20SILVEIRA%20%20COMPLETO> Acesso em 23 set. 2023.

VALADARES, Giancarlo Rocha. **A (in) constitucionalidade da atuação das guardas municipais no policiamento ostensivo e repressivo: um estudo à luz das atribuições legais da guarda municipal de Vitória/ES**. 2020. Disponível em <https://dspace.doctum.edu.br/xmlui/handle/123456789/3428> Acesso em 23 set. 2023.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Teoria Geral do Direito Policial – tomo I**. 1ª ed., Coimbra: Almedina, 2005.

VENTRIS, Osmar. **Guarda Municipal: poder de polícia e competência**. 2 ed. São Paulo: IPECS, 2010.