

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO – UNDB  
CURSO DE DIREITO

**GABRIEL ARAÚJO ROCHA**

**GUARDA MUNICIPAL, SEGURANÇA PÚBLICA E PODER DE  
POLÍCIA: exercício do poder de polícia e a jurisprudência dos  
Tribunais Superiores à luz da ADPF 995**

São Luís

2025

**GABRIEL ARAÚJO ROCHA**

**GUARDA MUNICIPAL, SEGURANÇA PÚBLICA E PODER DE  
POLÍCIA: exercício do poder de polícia e a jurisprudência dos  
Tribunais Superiores à luz da ADPF 995**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em  
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino  
Superior Dom Bosco como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharel(a) em Direito.

Orientador: Prof. Me. Johelson Oliveira Gomes

São Luís

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Rocha, Gabriel Araújo

Guarda municipal, segurança pública e poder de polícia: exercício do poder de polícia e a jurisprudência dos Tribunais Superiores à luz da ADPF 995. / Gabriel Araújo Rocha. \_\_ São Luís, 2025.

46 f.

Orientador: Johelson Oliveira Gomes

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2025.

1. Guarda municipal. 2. Sistema de Segurança Pública. 3. Poder de polícia. 4. Art. 144. 5. Constituição Federal. 5. ADF 995. I. Título.

CDU 343.123.12

**GABRIEL ARAÚJO ROCHA**

**GUARDA MUNICIPAL, SEGURANÇA PÚBLICA E PODER DE  
POLÍCIA: exercício do poder de polícia e a jurisprudência dos  
Tribunais Superiores à luz da ADPF 995**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em  
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino  
Superior Dom Bosco como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharel(a) em Direito.

Aprovada em: 24/11/2025.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Me. Johelson Oliveira Gomes (Orientador)**

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

---

**Prof. Dr. Arnaldo Vieira Sousa (Primeiro Examinador)**

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

---

**Prof. Me. Clauzer Mendes Castro Pinheiro (Segundo Examinador)**

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

Dedico este trabalho aos meus pais, Caraciolo Rocha e Elisangela Rocha, que sempre me apoiaram e me orientaram durante toda vida.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela saúde, força, amor, paz e sabedoria na minha vida.

Ao Caraciolo Sardinha Rocha, meu pai, que me inspira diariamente pelo seu esforço constante na busca de novos conhecimentos e me mostrando que nunca devemos nos conformar, sempre buscar alcançar novos objetivos e crescer tanto profissionalmente quanto espiritualmente, e sem perder a humildade, prezando pela educação e sempre respeitando o próximo. Obrigado por todo seu esforço, cuidado, dedicação e atenção com a nossa família, te amo muito!

A Elisangela Sales Araújo Rocha, minha mãe querida, que se não fosse pela sua atenção e cuidado comigo desde criança, não seria a pessoa que sou hoje. Quando crescemos, reconhecemos a razão de todas as brigas e puxões de orelha, e sou grato por todas, foram elas que me ensinaram a crescer e se tornar uma pessoa melhor. Eu te amo imensamente minha mãe, obrigado por tudo.

Aos meus irmãos, Ana Júlia e Gustavo pelas risadas, suporte, companheirismo e amor durante todos esses anos, a família é essencial na nossa caminhada.

A minha namorada, Júlia Áfia, que esteve comigo durante toda faculdade, me apoiando e incentivando nos meus projetos e estudos, sendo uma das principais bases durante todos esses anos, obrigado!

Ao meu padrinho, Leno Ciole, e madrinha, Elisandra Araújo, que me apoiaram, educaram e me ajudaram sempre que precisei.

Ao Dr. André Bogéa Pereira Santos, por ter me ajudado no início da faculdade em adquirir experiência ao estagiar na 3ª Vara Cível, bem como se mostrou atencioso em me ajudar durante todo percurso, me dando dicas, recomendações e orientações para estudo sobre concurso público.

Ao meu orientador, Prof. Me. Johelson Oliveira, pela atenção e cuidado com o desenvolvimento desse trabalho.

Aos meus amigos, que estiveram ao meu lado nos momentos difíceis e celebraram comigo cada conquista.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste TCC. Cada gesto de apoio foi essencial.

*“O ideal a ser buscado não é a felicidade, mas a tranquilidade e o domínio das emoções, que se obtém pela harmonia com a natureza e aceitação de suas leis”* Marco Aurélio.

## RESUMO

A Guarda Municipal, com atribuições definidas no Estatuto Geral da Lei nº 13.022/2018 e previsão no art. 144, §8º da Constituição Federal, que prevê como competência a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. No entanto, destaca-se que historicamente, a Guarda Municipal, fora continuamente instigada e reforçada a ampliar sua atuação para atuar de forma ostensiva e preventiva, semelhante à Polícia Militar, por meio de investimentos contínuos dos Poderes Executivos Municipais, fato esse que se encontra facilmente em diversas cidades interioranas no Brasil, que a Guarda Municipal é instituída para ajudar na falta de segurança pública não suprida pela Polícia Militar do município. Desde 2023, tal instituição não era considerada órgão integrante do Sistema de Segurança Pública, tendo em vista que a taxatividade de sua limitada atuação e facultatividade de criação pelo Prefeito Municipal, texto esse expressamente previsto no artigo anterior citado da Lei Maior que não abrangia atividades típicas de policiamento ostensivo ou investigativo. Dessa forma, essa visão taxativa da atuação dessa instituição resultou durante anos a anulação e ilegalidade de diversas prisões, inclusive em flagrante, de ações penais realizadas pelas Guardas Municipais fora de sua atribuição. Logo, a usurpação das funções de polícias ostensivas e investigativas, causou nulidades criminais, gerando uma séria instabilidade jurídica no Sistema de Segurança Pública, e uma insatisfação dos agentes da Guarda Municipal. Contudo, os recentes entendimentos do STF, na ADPF 995 e ADI 5780, tem demonstrado uma interpretação inovadora, mas, polêmica sobre a função das Guardas Municipais. A ADPF 995, veio a reconhecer as Guardas Municipais, como órgão integrante do Sistema de Segurança Pública, que permitiu a equiparação e ampliação de sua competência de atuação perante os demais órgãos policiais no país. A pesquisa foi desenvolvida a partir de revisão bibliográfica e análises doutrinária e legislativa, visando proporcionar uma reflexão crítica sobre a aplicabilidade dessa mudança interpretativa.

**Palavras-chave:** Guarda Municipal; Sistema de Segurança Pública; Poder de polícia; Art. 144, Constituição Federal; ADF 995.

## ABSTRACT

The Municipal Guard, with attributions defined in the General Statute of Law No. 13,022/2018 and provided for in article 144, paragraph 8 of the Federal Constitution, which provides for the protection of goods, services, municipal public places and facilities of the Municipality. However, it is noteworthy that historically, the Municipal Guard was continuously instigated and reinforced to expand its performance to act in an ostensive and preventive way, similar to the Military Police, through continuous investments by the Municipal Executive Powers, a fact that is easily found in several inland cities in Brazil, that the Municipal Guard is instituted to help in the lack of public security not supplied by the Military Police of the municipality. Since 2023, this institution was not considered an integral body of the Public Security System, given the exhaustiveness of its limited performance and optional creation by the Municipal Mayor, a text expressly provided for in the previous article cited in the Major Law that did not cover typical activities of ostensible or investigative policing. In this way, this exhaustive view of the performance of this institution resulted for years in the annulment and illegality of several arrests, including in flagrante delicto, of criminal actions carried out by the Municipal Guards outside their attribution. Therefore, the usurpation of the functions of ostensive and investigative police, caused criminal nullities, generating serious legal instability in the Public Security System, and dissatisfaction of the Municipal Guard agents. However, recent decisions of the Federal Supreme Court (STF) such as ADPF 995, ADI 5780 and Complaint 61.542, have expanded the understanding of the role of the Municipal Guards. However, recent decisions of the Federal Supreme Court (STF) such as ADPF 995, ADI 5780 and Complaint 61.542, have expanded the understanding of the role of the Municipal Guards. In August 2023, the Federal Supreme Court with ADF 995 recognized that municipal guards are part of the Public Security System, enabling its members to carry out tasks such as street patrols and arrests in flagrante delicto, among others, that is, it equated the Municipal Guard with other police forces. This change in jurisprudence demonstrates progress in the understanding of the responsibilities of the Municipal Guards, identifying them as active elements in the promotion of public security, in addition to their original functions of defending property. The research was developed from a bibliographic review and doctrinal and legislative analysis, aiming to provide a critical reflection on the applicability of this interpretative change.

**Keywords:** Municipal Guard; Public Security System; Police power; Article 144, Federal Constitution; ADF 995.

## **LISTA DE SIGLAS**

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CF/88	Constituição Federal de 1988
TJMA	Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
GM	Guarda Municipal
SUSP	Sistema Único da Segurança Pública

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA E NORMATIVA DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL</b> .....	12
2.1 Origem e evolução histórica da Guarda Municipal no Brasil.....	12
2.2 Normatividade e atribuições das Guardas Municipais.....	14
<b>3 A FORMA DE ATUAÇÃO E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DO PODER DE POLÍCIA APLICADA AOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA COMPARADA A GUARDA MUNICIPAL</b> .....	19
3.1 Conceito de Poder de polícia e as atribuições oferecidas aos órgãos da segurança pública.....	19
3.2 Análise comparativa dos limites de exercício do poder de polícia pelos órgãos da segurança pública em relação as Guardas Municipais.....	21
3.3 O dilema jurídico e prático sobre o entendimento da Guarda Municipal não ser reconhecida como órgão de segurança pública.....	24
<b>4 ADPF 995 – RECONHECIMENTO DA GUARDA MUNICIPAL COMO ÓRGÃO INTEGRANTE DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA E OS IMPACTOS LEGAIS GERADOS POR ESSE RECONHECIMENTO</b> .....	31
4.1 Análise do julgamento da ADPF 995 e o reconhecimento da Guarda Municipal como órgão integrante da segurança pública.....	31
4.2 Análise crítica: reinterpretação constitucional e limites de atuação .....	35
4.3 Limites institucionais e os riscos de extrapolação normativa: o caso da tentativa de criação da “Polícia Municipal” .....	36
4.4 Impactos jurídicos da decisão do STF na ADPF 995 sobre a atuação das Guardas Municipais.....	38
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	42
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	44

## 1 INTRODUÇÃO

O Artigo 144, §8, CF/88, estabelece que as Guardas Municipais são competentes para proteger os bens, serviços e instalações dos municípios e estão sujeitas apenas a essa responsabilidade, externamente, não podem atuar. Além disso, esse órgão não foi incluído como um dos órgãos listados de forma taxativa no Sistema de Segurança Pública. (Brasil, 1988). Como resultado, a falta de reconhecimento nesse sentido produziu uma interpretação divergente na doutrina e nos tribunais superiores (STJ e STF), questionando a legalidade de certas ações desse órgão fora de sua competência.

Exemplo, por vezes as guardas prenderam indivíduos portando entorpecentes e os conduziram à delegacia. Contudo, antes do julgamento da ADPF 995, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entendia, em certos casos, que esses agentes não teriam competência legal para agir fora da proteção de bens, serviços e instalações do município. Essa insegurança jurídica demonstrava a urgência de um posicionamento mais claro sobre o papel da Guarda Municipal na segurança pública.

A divergência resultante nas interpretações deixou em aberto questões sobre a legalidade da conduta das Guardas Municipais, sua autoridade constitucional e limitações no exercício do poder de polícia, e seu efeito sobre a segurança pública e a preservação dos direitos sociais fundamentais. Pergunta-se, portanto, quais são as consequências legais e sociais que o reconhecimento da Guarda Municipal como parte do Sistema de Segurança Pública terá. Isso significa, poderes policiais ampliados sob o julgamento do STF na ADPF 995. Este debate levanta uma questão sobre o papel e os poderes dessa corporação no âmbito da segurança pública em um momento em que a violência urbana, combinada com a escassez de forças policiais estaduais, leva dúvidas sobre sua eficiência.

Dessa forma, a análise acerca da abrangência desse poder de polícia exercido, é crucial para aprofundar a compreensão legal e prática dos limites da Administração Pública no que diz respeito à segurança, bem como o desentendimento entre o STF e o STJ, por um lado resulta em uma situação de incerteza jurídica que afeta diretamente o trabalho das Guardas Municipais e a segurança pública como um todo. No entanto, por outro lado, esse novo entendimento poderá possibilitar uma atuação mais incisiva e eficaz na garantia da segurança pública dos municípios.

Analisar essa questão traz benefícios para a área acadêmica e social, oferecendo uma avaliação crítica das decisões judiciais e das consequências constitucionais do uso do Poder de Polícia no âmbito municipal.

Mais adiante, ocorre que com o crescimento da criminalidade e a sobrecarga das forças policiais, as Guardas Municipais têm sido requisitadas para desempenhar tarefas de patrulhamento ostensivo e preventivo, mesmo sem uma delimitação precisa desses poderes. A falta de normas claras sobre o uso do Poder de Polícia por essa entidade pode resultar em conflitos institucionais, abusos de autoridade. Assim, é essencial debater os limites legais dessa ação para assegurar tanto a preservação da ordem pública quanto à salvaguarda dos direitos fundamentais da população. (Costa, Welerson. 2024)

É um método analítico, descritivo, que permite a identificação de conceitos legais e controvérsias jurisprudenciais que abrangem a questão em questão. O objetivo deste trabalho é entender todo o desenvolvimento histórico da Guarda Municipal no Brasil, e as diversas limitações que essa instituição teve que enfrentar ao longo dos anos, tendo suas ações declaradas ilegais pelos Tribunais Superiores em várias ocasiões, devido a uma interpretação restritiva e exaustiva das ações das Guardas Municipais. O segundo elemento desse trabalho é a recente decisão do STF na ADPF 995, que determinou que as decisões em tais casos que excluía as Guardas Municipais do sistema de segurança pública eram inconstitucionais, portanto, o assunto é novo e relevante para a discussão legal vigente. (STF, 2023).

A estrutura do trabalho é organizada da seguinte forma: O Capítulo 2 analisará o desenvolvimento histórico e normativo das Guardas Municipais no Brasil, desde o período Imperial até os dias atuais, e de que forma está conectado ao texto da Lei nº 13.022/2014 e ao Artigo 144 da Constituição Federal (Brasil, 2014). O Capítulo 3 abordará a natureza conceitual do Poder de Polícia, a fundamentação legal, sua aplicação prática, bem como a interação entre as forças públicas protetoras federais e estaduais e os poderes protetores municipais, e examinará as restrições impostas pela constituição em comparação com as de outros braços preventivos. No Capítulo 4, será considerado o exame dos principais casos do STF e do STJ e a lacuna entre as decisões, a defesa apresentada e o impacto nas ações das Guardas Municipais dessas decisões. Finalmente, as implicações legais e sociais do reconhecimento da Guarda Municipal como parte do Sistema de Segurança Pública, e os problemas e perspectivas para a reconfiguração institucional, serão discutidos no Capítulo 5.

## **2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA E NORMATIVA DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL**

As Guardas Municipais estão atualmente sob escrutínio histórico e contextual. Desde o início do século XIX, essa corporação existe como uma das primeiras organizações policiais institucionalizadas no Brasil. Seu propósito era manter a ordem nas cidades durante uma era de rápida urbanização e consolidação do poder estatal. Seguindo na mesma direção, elas foram significativamente alteradas em termos de organização, função e relações institucionais, com considerações políticas, sociais e legais moldando essas transformações que, por sua vez, ajudaram a definir a visão da segurança pública do país.

Em seguida, será apresentada a ordem cronológica e normativa das Guardas Municipais, as mudanças institucionais durante os períodos imperial e republicano e como essas mudanças afetam a arquitetura legal contemporânea dessa estrutura. O marco para as guardas é estabelecido na Lei nº 13.022/2014, chamada de Estatuto Geral das Guardas Municipais, um marco legal que revisou seus princípios, competências e procedimentos operacionais, estabelecendo essencialmente a organização policial municipal como uma nova força na segurança pública, embora dentro dos limites das disposições constitucionais existentes.

O contexto e a história das Guardas Municipais precisam ser avaliados minuciosamente para compreender como elas estão atualmente. Esta corporação foi uma das primeiras organizações policiais institucionalizadas no Brasil desde o início do século XIX. Elas foram criadas para serem as instituições responsáveis por manter a ordem nas cidades em um período de rápida urbanização e consolidação do poder estatal. Elas mudaram significativamente em termos de organização, função e relações institucionais desde então, guiadas por considerações políticas, sociais e legais, todas as quais contribuíram para definir a visão de segurança pública no país.

Atualmente, a organização das guardas está prevista na Lei nº 13.022/2014, conhecida como o Estatuto Geral das Guardas Municipais, um marco legal que reformulou seus princípios, competências e métodos de trabalho e, assim, criou um papel inteiramente novo dentro das políticas públicas de segurança, embora ainda restrito sob disposições constitucionais.

### **2.1 Origem e evolução histórica da Guarda Municipal no Brasil**

A Guarda Municipal no Brasil é considerada como uma das primeiras formas de organização policial instituída com suas origens no período colonial, em 1831, quando regente Feijó instituiu por meio de decreto na cidade do Rio de Janeiro, o chamado “Corpo de Guardas

Municipais Permanentes” cuja atribuição era manter a ordem nas cidades, servindo como uma estrutura de segurança as necessidades locais. (Lima, Nathaly. 2019).

Logo, a Guarda Real, criada em 13 de maio de 1809 em razão da chegada da Família Real Portuguesa, com função de força policial militarizada responsável por manter a ordem pública por meio de um patrulhamento urbano, foi substituído pela Guarda Municipal Permanente.

Essa Guarda Municipal foi formada por voluntários civis, entre 18 a 40 anos, devendo servir por tempo indeterminado. Além disso, eram subordinados ao Ministro Justiça que trouxe alguns benefícios como uma boa remuneração e mudança nas formas de punição por erros disciplinares com prisões ao invés de castigos com açoites. (Aquino, Gláucia. 2015)

Um destaque para o primeiro comandante interino da Guarda Municipal Permanentes, o Luis Alves de Lima e Silva, conhecido também como “Duque de Caxias” que durante seu comando enfrentou diversos conflitos, inclusive na revolta militar “Abrilada” em 1832. (Holloway, 1997, p. 100-102; 133, 167).

Com isso, naquele tempo o Corpo de Guarda Municipal serviu como o principal órgão de coerção do Estado, por meio de um patrulhamento ostensivo e preventivo nas cidades combatendo a oposição quando havia revoltas e crimes em geral. (Aquino, Gláucia. 2015).

Ademais, tempos depois, o Corpo de Guardas Municipais fora alterado:

Em 1858, por meio do decreto n. 2.081, de 16 de janeiro, o Corpo de Guardas Municipais passou a se chamar Corpo Policial da Corte. Podiam ingressar nessa força todos os cidadãos brasileiros que tivessem boa conduta e vigor físico para atuar no serviço de patrulha e rondas em vários pontos da cidade, com idade de 17 a 45 anos, e os estrangeiros de bom comportamento com dois anos de residência no Brasil. Os voluntários serviriam por um período de três anos, podendo ser estendido por mais dois. Quando o alistamento voluntário não suprisse o número necessário ocorreria o recrutamento entre as praças do Exército. No que se refere às penas disciplinares aplicadas, os castigos corporais continuavam proibidos como meio de punição conforme já havia sido determinado pelo regulamento de 22 de outubro de 1831. (AQUINO, Gláucia. 2015)

No final do período imperial, o Corpo de Polícia da Corte foi dividido em dois, o Corpo de Polícia Militar e o Corpo Civil, com algumas funções semelhantes às atuais Polícias Militar, realizando o patrulhamento ostensivo e preventivo e a Polícia Civil com o papel investigativo, respetivamente.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o artigo 144 definiu os órgãos que compõe a segurança pública no Brasil, definindo as responsabilidades das forças policiais. No entanto, apenas o §8º mencionou as Guardas Municipais como corporações destinadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais, sem a previsão de ações ostensivas como as polícias estaduais.

A Lei 13.022/2014, o Estatuto Geral das Guardas Municipais, estabeleceu um marco normativo significativo, garantindo que essas entidades assegurem a proteção da população de forma preventiva, respeitando os princípios da legalidade, hierarquia e disciplina. (BRASIL, 2014). Além disso, a lei atribuiu às Guardas Municipais a responsabilidade de colaborar com outros órgãos de segurança pública, permitindo a ação conjunta, mas sempre observando os limites estabelecidos pela Constituição.

Destaca-se que, alguns municípios em razão do aumento da criminalidade e a falta de efetivo policial, começaram a instituir Guardas Municipais como forma de suprir a falta de efetivo policial. Contudo, mesmo que suas atribuições eram destinadas a proteção de bens públicos, o motivo pelo qual foram criadas não era para esse objetivo, mas sim para realizarem o policiamento ostensivo, comparado a Polícia Militar e Polícia Civil.

Contudo, ainda que as Guardas Municipais tenham conquistado certa legitimidade jurídica na garantia da ordem pública, não possuem o mesmo poder de policiamento ostensivo comparado a Polícia Militar e a Polícia Civil.

Nessa seara, com o ADPF 995 julgada pelo STF em agosto de 2023, declarou a inconstitucionalidade das decisões que excluía as Guardas Municipais como uma corporação faz parte sim do Sistema de Segurança Pública, bem como proporcionou certa equiparação com as demais forças policiais. Esse novo entendimento gerou discussões sobre a ampliação do seu Poder de Polícia e quais implicações jurídicas podem afetar na atuação desse órgão.

## **2.2 Normatividade e atribuições das Guardas Municipais**

A Constituição Federal de 88 estabeleceu um novo padrão na estruturação da segurança pública, ao estabelecer, em seu artigo 144, os órgãos encarregados pela preservação e manutenção da ordem pública. (Brasil, 1988). No §8º do referido artigo, ficou estabelecido que os municípios poderiam criar guardas municipais "com o objetivo de proteger seus bens, serviços e instalações". (Brasil, 1988).

Ademais, faz-se necessário compreender a definição dos chamados bens públicos, aqueles que compõem o patrimônio público municipal e que são objeto de tutela pela Guarda Municipal. De acordo com Henry Lopes Meireles, são:

[...] todas as coisas corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas e fundacionais e empresas governamentais. (Meirelles, H. L., 2006)

Sob outra visão, o Código Civil de 2002, art. 98, prevê de forma geral que os bens públicos são:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. (Brasil, 2002).

Nesse sentido, deduz-se que os bens públicos municipais incluem todos os objetos, instalações e serviços que são legalmente destinados ao benefício da comunidade, bem como pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público.

Com isso, a previsão e interpretação taxativa do §8º, art. 144, CF, gerou discussões tanto na doutrina quanto na jurisprudência acerca dos limites das competências das Guardas Municipais em meio segurança público. Logo, tal lacuna normativa entre a Constituição Federal e o exercício real dessa corporação, levou a necessidade de discutir e regular com mais detalhes a atuação da Guarda Municipal.

O projeto de lei, proposto pelo Deputado Federal Arnaldo Faria de Sá do PTB/SP, foi sancionado em 08 de agosto de 2014, pela Presidente Dilma Rousseff, dando origem a Lei 13.022/2014. (Brasil, 2014). Esta legislação reforçou as funções, princípios e limites de atuação dessas corporações em todo país, proporcionando uniformidade e legitimidade no desempenho de suas funções, com maior destaque na proteção dos bens públicos e com algumas ressalvas na prevenção e promoção da segurança pública.

Nessa seara, o art. 2º da Lei 13.022/2014, prevê:

Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal. (Brasil, 2014)

Percebe-se que, a expressão “uniformizadas e armadas” indica a necessidade de identificação e atuação ostensiva dos membros das Guardas Municipais que podem, desde que cumpram os requisitos legais estabelecidos pelo Estatuto do Desarmamento, desempenhar funções armadas. (Lima, Nathaly, 2019). Sendo assim, pode-se concluir a atribuição do “Poder de Polícia” a Guarda Municipal para o seu devido exercício, faz parte de suas atribuições.

Mais adiante, no seu artigo 3º da referida legislação estabelece os princípios básicos de atuação, incluindo a salvaguarda dos direitos humanos básicos, o emprego progressivo da força, o patrulhamento preventivo, bem como a observância da legalidade e da cidadania, vejamos:

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

O princípio normativo acerca da preservação da vida, mesmo que não esteja explicitamente estabelecido na Constituição Federal como atribuição da Guarda, legitima a intervenção de proteção da corporação em situações de perigo social e violência. Conforme ressaltado por Frandaloso, essa previsão amplia a antiga perspectiva patrimonialista da Guarda Municipal, sendo possível entender uma atuação além da proteção patrimonial. (Frandaloso, J. M., 2014)

Mais adiante, o art. 5º da Lei nº 13.022/2014 apresenta o rol de competências específicas das Guardas Municipais, vejamos:

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;

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.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos

Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento. (Brasil, 2014)

Nesse rol, infere-se as seguintes atribuições: a prevenção e inibição de infrações penais e administrativas (inciso II), atuação que vise a proteção da população (inciso III), atuação conjunta e colaborada com outros órgãos da segurança pública (inciso IV). Esses dispositivos, foram a que mais causou debates jurídicos, que inclusive tornou-se objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5156, apresentada pela FENEME (Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais). (Lima, Nathaly, 2019). Tal ação visou questionar a constitucionalidade do Estatuto, alegando que tal norma estaria transformando a Guarda Municipal em uma polícia militarizada, bem como questionou a competência da União em legislar sobre as guardas que são criadas pelos municípios.

Com isso, a interpretação dos artigos 3º e 5º da Lei no 13.022/2014 demonstra que o legislador buscou preencher as brechas deixadas pela Constituição Federal, ajustando a atuação das Guardas Municipais à realidade urbana do Brasil. Os princípios definidos no artigo 3º dão legitimidade ética à atuação dos guardas, enquanto o artigo 5º dá consistência normativa às suas funções operacionais.

Portanto, além de definir os princípios e competências, o Estatuto da Guarda Municipal estabelece toda a estrutura abrangente que compõe as Guardas Municipais. O artigo 6º aborda a criação das guardas, enquanto o artigo 11 trata da capacitação e treinamento dos membros. Além disso, o artigo 13). Ademais, a lei trata da autorização para o porte de arma de fogo (art. 16), assegura direitos específicos aos guardas municipais, como a custódia em celas separadas antes da condenação final (art. 18), e veda a criação de estruturas hierárquicas com denominações semelhantes às das forças armadas (art. 20).

Sendo assim, além do Estatuto da Guarda Municipal estabelecer os princípios e competências, prevê também toda a estrutura abrangente que compõe as Guardas Municipais, no qual o art. 6º trata sobre a criação das guardas, a capacitação e treinamento dos membros (art. 11), além dos mecanismos de supervisão interna e externa, que incluem corregedorias e ouvidorias (art. 13). Além disso, a legislação aborda a permissão para o porte de arma de fogo (art. 16), garante direitos particulares aos guardas municipais, como o recolhimento em celas separadas antes de uma condenação final (art. 18), e proíbe a implementação de estruturas hierárquicas com nomes semelhantes aos das forças militares (art. 20). Essas medidas têm como objetivo dar às Guardas Municipais uma identidade institucional distinta, em sintonia com os

princípios democráticos e a defesa dos direitos básicos, reforçando sua função como um órgão de segurança pública civil.

### **3 A FORMA DE ATUAÇÃO E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DO PODER DE POLÍCIA APLICADA AOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA COMPARADA A GUARDA MUNICIPAL**

Os órgãos encarregados da segurança pública, mencionados no artigo 144º da CF/88, incluem: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares, Corpos de Bombeiros Militares e Polícias Penais estaduais e federal (Brasil, 1988). Cada uma dessas instituições tem competências particulares para exercer seu poder polícia, que permite a restrição de direitos individuais em prol do interesse público, tanto de maneira preventiva quanto repressiva.

No artigo mencionado, apenas o §8º estabeleceu que os municípios poderão constituir Guardas Municipais como meio de defesa dos bens, serviços e instalações públicas municipais (Brasil, 1988). No entanto, a ampliação das responsabilidades dessas corporações com a ADPF 995 tem gerado discussões jurídicas significativas. O STF entendeu pela constitucionalidade das Guardas Municipais desempenharem atividades voltadas à segurança, como o patrulhamento comunitário e ostensivo, desde que observadas e respeitadas as competências dos demais órgãos de segurança e excluídas funções típicas de polícia judiciária.

Considerando isso, o capítulo atual busca explorar a função das Guardas Municipais e as limitações de seu poder de polícia, e comparar com o que estas fazem em relação aos outros entes da Segurança Pública. O alcance do exercício de seus poderes será examinado com base em limites legais e constitucionalmente definidos, e as implicações pragmáticas das recentes decisões judiciais que parecem indicar um potencial expansão desse escopo de autoridade, dentro do âmbito municipal.

#### **3.1 Conceito de Poder de polícia e as atribuições oferecidas aos órgãos da segurança pública**

O poder de polícia é tradicionalmente definido na doutrina como a capacidade do Estado de limitar direitos individuais em prol do interesse público. Hely Lopes Meirelles o caracteriza como "a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado". (Meireles, 2020).

Na mesma direção, Celso Antônio Bandeira de Mello define o poder de polícia como uma "atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção a fim de conformar-lhes os

comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo". (Bandeira de Mello, 2009). Em resumo, refere-se ao poder do Estado de restringir direitos privados (liberdade, propriedade, etc.) com o objetivo de garantir a ordem, a segurança, a saúde pública e outros valores coletivos.

Por mais estranho que pareça, o artigo 78 do Código Tributário Nacional (CTN) é o código que define sobre o poder de polícia, estabelecer que:

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. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966).

O poder de polícia administrativa é um instituto poderoso, distinta do poder de polícia judiciária. O poder de polícia refere-se amplamente às ações da administração (e do governo administrativo) voltadas para a prevenção e repressão de medidas ilegais pelas quais as leis são violadas ou ações de dano negativo à convivência social.

No contexto da polícia administrativa, referimo-nos (e não podemos restringir nosso escopo de aplicação) à ação preventiva e de supervisão da Administração que visa prevenir violações da lei em uma ordem pública no nível mais geral. Em contraste, a polícia judiciária atua repressivamente após a prática de infrações penais, buscando investigar crimes, reunir provas e identificar infratores e ajudar o Judiciário na investigação de atividades criminosas. (Távora, 2017).

No geral, a polícia administrativa lida com bens, direitos e atividades como um todo (através de atos normativos, licenças, inspeções e outras medidas administrativas), enquanto a polícia judiciária atua na condução de investigações criminais e, quando necessário, a realização de prisões. Por exemplo, a doutrina sugere que a polícia administrativa desempenha um papel ostensivo e preventivo como as realizadas pelas patrulhas armadas da Polícia Militar. Estas são seguidas pela polícia judiciária, que atua após o crime ser cometido e tem sua natureza investigativa e repressiva, sendo realizada pela Polícia Civil (e em nível federal pela Polícia Federal) apenas para identificar o autor e determinar a materialidade do crime cometido (Lauro, 2019).

O poder de polícia pode assumir tanto uma natureza discricionária quanto vinculada, a depender da forma como o legislador regulamenta o seu exercício. Quando a lei confere margem de liberdade para a Administração escolher a melhor forma de agir dentro dos limites legais, estamos diante de um ato discricionário. Entretanto, se a norma estabelece

critérios objetivos e obrigatórios para a sua prática, o ato passa a ser vinculado, restringindo-se a autoridade ao cumprimento estrito do que foi legalmente previsto. Necessário destacar que discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, sendo a primeira uma liberdade legítima de atuação administrativa dentro dos limites da lei, enquanto a segunda configura desvio ou abuso de poder, sempre ilegítimo e inválido (Meirelles, Hely. 1976)

Em consonância, temos a prerrogativa da autoexecutoriedade, possibilitando executar atos independentemente de ordem judicial. Por fim, o poder de polícia é coercitivo, podendo utilizar-se da força quando as para o cumprimento de ordens legais quando as medidas impostas não são acatadas. (Monteiro, Gerson. 2021). Embora tenham enfoques e propósitos distintos, ambos os elementos integram o poder de polícia estatal de maneira abrangente.

### **3.2 Análise comparativa dos limites de exercício do poder de polícia pelos órgãos da segurança pública em relação as Guardas Municipais**

A Polícia Federal (PF), uma entidade essencial no âmbito federal, desempenha a função de polícia judiciária federal, investigando delitos contra a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas, crimes contra a ordem política e social, tráfico internacional de drogas, contrabando, crimes financeiros, entre outros, além de desempenhar funções de polícia administrativa em outras áreas, como controle de fronteiras, imigração, emissão de passaportes, combate ao tráfico de armas, vigilância marítima e de aeroportos. Portanto, o seu poder de polícia se estende tanto à investigação criminal quanto à supervisão administrativa de assuntos de competência federal.

No âmbito estadual, a Polícia Civil (PC) é encarregada também da função de polícia judiciária, investigando infrações penais comuns, com exceção das militares. Atuam após o crime, por meio da abertura de inquéritos policiais, coletando evidências de autoria e materialidade para identificação dos possíveis autores (Brasil, 2023). Mais adiante, temos a Polícia Militar, que desempenha o papel de polícia ostensiva, com o principal objetivo de manter a ordem pública através do patrulhamento armado preventivo e repressivo. (Brasil, 1988).

Dessa forma, a Polícia Militar atua antes ou durante os crimes, buscando impedir ou interromper a ação criminosa, poder de polícia predominantemente administrativo em sentido estrito, enquanto a Polícia Civil atua após, apurando o ato criminoso ocorrido, poder de polícia judiciária. Ambas, evidentemente, têm a capacidade de efetuar prisões em flagrante, a Polícia Militar agindo como a primeira resposta ostensiva e a Polícia Civil por meio de investigações.

Em todas as circunstâncias, o poder de polícia só pode ser aplicado dentro das atribuições de cada corporação e de acordo com as leis que os regem, sendo supervisionado pelas corregedorias e Poder Judiciário em caso de abuso de autoridade ou ilegalidade, porém com natureza distintas, mas complementares no controle das atividades policiais. Enquanto o Poder Judiciário exerce um controle externo e jurisdicional pela responsabilização penal e civil dos agentes infratores, as corregedorias são órgãos internos de controle administrativo, exercendo o poder disciplinar, investigando as condutas e aplicando sanções aos agentes, sem necessidade de judicialização. (Lima, Marcelo. 2023)

A Guarda Municipal (GM) requer uma atenção particular, pois não é mencionada no caput do artigo 144º da Constituição como uma instituição tradicional de segurança pública, apesar de citada no §8º do mesmo artigo para a salvaguarda de bens, serviços e infraestruturas municipais. Historicamente, acreditava-se que as forças de segurança municipais possuíam um poder de polícia limitado apenas a essa finalidade específica, não podendo ser comparadas às forças policiais estaduais, no caso a Polícia Militar.

Esta perspectiva convencional estabelecia restrições severas à atuação dessa corporação: sua responsabilidade se concentraria principalmente na proteção de edifícios públicos, parques, trânsito municipal (quando conveniado) e na cooperação subalterna com as autoridades estaduais, sem a possibilidade de realizar atividades típicas de polícia ostensiva ou investigativa fora do contexto do patrimônio municipal.

Inclusive, a Lei Federal no 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) definiu orientações para as GM's, destacando sua missão de proteção municipal e cooperação comunitária (Brasil, 2014). Ainda que tenha listado várias responsabilidades de natureza preventiva da segurança urbana, como evitar infrações penais ou administrativas que prejudiquem bens e serviços municipais, contribuir para a segurança de eventos, supervisionar o trânsito através de convênio, entre outras habilidades.

Nesse contexto, observa-se que as fronteiras do poder de polícia exercido pelos vários órgãos de segurança pública vêm sendo reestruturadas para promover uma cooperação harmônica e complementar entre eles. No entanto, ainda existem alguns conflitos e dificuldades de coordenação e harmonia.

Sob a perspectiva do Sistema Único da Segunda Pública, as responsabilidades estabelecidas no texto da Constituição permanecem como a principal linha divisória. Por exemplo, a Guarda Municipal não pode se transformar numa polícia judiciária alternativa, investigando delitos, abrindo inquéritos ou assumindo funções exclusivas das Polícias Cíveis ou Federais, uma vez que isso infringiria o modelo constitucional. Igualmente, a GM não tem

competência para realizar tarefas típicas de forças policiais militares, para garantia da ordem pública em nível estadual sem acordo ou permissão, ou posse irrestrita de armas de uso restrito. Essas são barreiras legais objetivas.

É importante enfatizar que o controle e a formação são componentes fundamentais para prevenir a usurpação de competências. A ampliação das responsabilidades das GM's evidencia a demanda pela profissionalização, formação apropriada e mecanismos de rígidos de responsabilização similares aos das outras forças (corregedorias autônomas, ouvidorias, supervisão pelo Ministério Público, quando necessário). A doutrina tem advertido sobre os perigos de uma ação descontrolada e sem esses freios, vejamos:

As funções atribuídas às GMs não são de mera vigilância patrimonial, mas de prevenção e de controle. Em outras palavras, de manutenção da ordem e de aplicação da lei (Ramírez, 2021, p. 26), embora restritas ao âmbito municipal. Funções tipicamente de polícia, em sentido amplo, ainda mais fortalecidas por uma atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada com outros órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados e do Distrito Federal em articulação com a sociedade (art. 1.º da Lei 13.675/2018). E tais prerrogativas não são pensadas para subjugar, mas para garantir os direitos e as liberdades de a população usar livremente e sem receio os bens, os serviços e as instalações municipais. Além de o controle externo ministerial se impor às guardas municipais a partir de uma abordagem técnico-jurídica, um vetor extrajurídico, pragmático, merece ser analisado. A maioria dos 5.568 municípios do Brasil é constituída por pequenas e longínquas localidades, normalmente dominadas por lideranças políticas com duvidoso compromisso com o Estado de Direito (mais afeitas à política paroquiana de perfil antigo). Sem um controle externo independente, essas Guardas Municipais facilmente se transformam em milícias a serviço desse micromundo da política local. Não é incomum verificar rondas ostensivas de integrantes da Guarda Municipal imitando a polícia. Neste imenso país, corre-se o risco de haver “guardas pretorianas” de prefeitos populistas e de chefetes da velha política do coronelato e clientelismo” (Marrey, 2016). (Rodrigues, João. 2025).

Contudo, reconhece-se que, se adequadamente organizadas, as GM's podem exercer um papel relevante na promoção da segurança local, sobretudo no âmbito da prevenção primária da violência e no policiamento de proximidade. Essa atuação, entretanto, exige a adoção de controles claros e urgentes, conforme explica Joao Gaspar Rodrigues:

É fato que as Guardas Municipais existem, possuem poder de polícia, estão relacionadas com a segurança pública e a persecução penal (pelo menos no que diz respeito à vigilância patrimonial do município), e o feixe expansivo dessas atribuições apresenta, simultaneamente, a possibilidade de graves abusos ou violações aos direitos. Logo, assumir o encargo de controlá-las parece ser, dentro de uma lógica consequencial, o próximo passo no tabuleiro de freios e contrapesos. Não é apenas um dever jurídico como exposto, mas uma necessidade diante de sucessivas usurpações de atribuições em diversos municípios, como reiteradamente apreciado e declarado pelo STJ e pelo STF. E quanto mais tempo é gasto na indecisão e na incerteza de seu controle externo pelo MP (criando-se uma espécie de *vacuum* institucional), mas a questão deixa de ser jurídica e passa a ser extrajurídica, com desdobramentos imprevisíveis inclusive de emulações institucionais. (RODRIGUES, João. 2025)

No final das contas, o poder de polícia, seja ele desempenhado pela União, Estados ou Municípios, não é ilimitado: encontra seus limites perante os direitos fundamentais e princípios administrativos: Legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, dignidade humana, inviolabilidade do lar, a prevalência do interesse público, também a inviolabilidade dos direitos individuais, a supervisão judicial dos excessos, entre outros. Estes limites estão vinculados a todos os agentes encarregados de policiamento, do agente federal ao guarda municipal, e asseguram que o uso do poder de polícia não se desvie de seu objetivo legítimo.

Para concluir, o poder de polícia é uma característica intrínseca à função administrativa do Estado, crucial para preservar a ordem pública e o bem-estar social, porém, deve ser exercido respeitando os limites legais e constitucionais. As entidades de segurança pública, como a Polícia Federal, as Polícias Estaduais (Civil e Militar), e as Guardas Municipais, entre outras, cada uma tem sua atuação definida pela Constituição e pelas leis.

Exorbitâncias acontecem quando uma entidade invade a esfera de outra sem respaldo legal, uma situação que tem sido corrigida pelos tribunais, seja limitando ações ilegais ou reinterpretação a lei para possibilitar ações conjuntas. A recente evolução das normas, como o Estatuto das Guardas Municipais e o SUSP, e jurisprudência sugere uma tendência de intensificar a cooperação entre as entidades federativas no campo da segurança, reconhecendo que a complexidade da criminalidade contemporânea requer uma cooperação conjunta.

No entanto, essa integração é acompanhada de um cuidado para manter os limites: as GM's surgem como aliadas no ciclo de patrulhamento ostensivo e preventivo, mas não como substitutas das Polícias Militares, que continuam responsáveis pelas funções garantia da ordem pública, de alta complexidade. Assim, procura-se um equilíbrio onde todas as entidades de segurança pública, respeitem seus limites legais, atuem de maneira harmoniosa e eficaz para atender ao interesse público de proteção da sociedade. Isso concretiza, na prática, a verdadeira finalidade do poder de polícia em um Estado Democrático de Direito: a salvaguarda da coletividade em respeito aos direitos individuais.

### **3.3 O dilema jurídico e prático sobre o entendimento da Guarda Municipal não ser reconhecida como órgão de segurança pública**

Antes da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 995, que reconheceu explicitamente as Guardas Municipais como parte do SUSP, o entendimento predominante no cenário jurídico era diferente. Havia uma tensão evidente entre a redação estrita do texto constitucional e a realidade prática vivenciada nos municípios brasileiros. A Constituição Federal, em sua redação, adota um rol taxativo de órgãos de segurança pública (art. 144, caput),

do qual as Guardas Municipais estavam excluídas. Todavia, o contexto cotidiano de muitas cidades impunha uma demanda crescente por ações de policiamento que, na prática, eram desempenhadas por esses agentes. Essa dicotomia gerava um conflito interpretativo e operacional: de um lado, a rigidez normativa limitava formalmente o escopo de atuação das Guardas; de outro, a realidade social e a necessidade de proteção dos bens, serviços e instalações municipais impulsionavam essas corporações a exercer funções ostensivas e preventivas. Esse contraste provocou uma discussão jurisprudencial e doutrinária intensa, com consequências relevantes nas ações executadas pelas GM's.

Esta eliminação intencional das guardas municipais do grupo principal foi vista como uma decisão consciente do constituinte de não instituir uma "polícia municipal". (Tormena, 2022). Em outras palavras, prevaleceu o conceito de que as guardas municipais possuíam uma natureza jurídica diferente das polícias mencionadas no artigo 144, tendo apenas a função de proteger o patrimônio municipal, sem possuir autoridade de polícia para a segurança pública em sentido amplo.

Ocorre que tal interpretação literal e limitada do artigo 144, caput, da CF/88 foi amplamente implementada, com fundamento no princípio da divisão de competências, apenas as entidades explicitamente mencionadas nos incisos do artigo 144 poderiam realizar atividades destinadas à manutenção da ordem pública e à proteção das pessoas. Por não estarem incluídas neste elenco, as guardas municipais estariam legalmente restritas à sua função como entidades de proteção do patrimônio local, não se equiparando às forças policiais estaduais ou federais.

Nesse cenário, eram utilizados cânones de interpretação constitucional reconhecidos, como o princípio da unidade da Constituição e o princípio da conformidade funcional, com o objetivo de prevenir uma interpretação que "subverta, altere ou perturbe o esquema organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido pelo legislador constituinte originário". (Tormena, 2022).

Com isso, parte considerável da doutrina entendia que a expansão das atribuições das guardas municipais através de legislação infraconstitucional violaria o desenho institucional estabelecido pelo constituinte, que atribuiu às funções de polícia ostensiva e judiciária às esferas estaduais e federais. Logo, os tribunais superiores, principalmente o STJ, firmaram precedentes sob o entendimento de que as GM's não possuíam competências para realizar policiamento ostensivo, muito menos investigativo. Destaca-se a (REsp nº 1977119-SP) do STJ que enfatizou que tal entendimento em 2021:

**RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO DE DROGAS. ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS. BUSCA PESSOAL. AUSÊNCIA DE**

**RELAÇÃO CLARA, DIRETA E IMEDIATA COM A TUTELA DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS. IMPOSSIBILIDADE. PROVA ILÍCITA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 157 E 244 DO CPP. RECURSO PROVIDO.** 1. A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras “polícias municipais”, mas tão somente de proteção do patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. **A exclusão das guardas municipais do rol de órgãos encarregados de promover a segurança pública (incisos do art. 144 da Constituição) decorreu de opção expressa do legislador constituinte – apesar das investidas em contrário – por não incluir no texto constitucional nenhuma forma de polícia municipal.** 4. **A exemplificar o patente desvirtuamento das guardas municipais na atualidade, cabe registrar que muitas delas estão alterando suas denominações para “Polícia Municipal”. Ademais, inúmeros municípios pelo país afora – alguns até mesmo de porte bastante diminuto – estão equipando as suas guardas com fuzis, equipamentos de uso bélico, de alto poder letal e de uso exclusivo das Forças Armadas.** 7. Da mesma forma que os guardas municipais não são equiparáveis a policiais, também não são cidadãos comuns. **Trata-se de agentes públicos com atribuição sui generis de segurança, pois, embora não elencados no rol de incisos do art. 144, caput, da Constituição, estão inseridos § 8º de tal dispositivo; dentro, portanto, do Título V, Capítulo III, da Constituição, que trata da segurança pública em sentido lato.** Assim, se por um lado não podem realizar tudo o que é autorizado às polícias, por outro lado também não estão plenamente reduzidos à mera condição de “qualquer do povo”; são servidores públicos dotados do importante poder-dever de proteger o patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. 8. **É possível e recomendável, dessa forma, que exerçam a vigilância, por exemplo, de creches, escolas e postos de saúde municipais, de modo a garantir que não tenham sua estrutura física danificada ou subtraída por vândalos ou furtadores e, assim, permitir a continuidade da prestação do serviço público municipal correlato a tais instalações.** Nessa esteira, podem realizar patrulhamento preventivo na cidade, mas sempre vinculados à finalidade específica de tutelar os bens, serviços e instalações municipais, e não de reprimir a criminalidade urbana ordinária, função esta cabível apenas às polícias, tal como ocorre, na maioria das vezes, com o tráfico de drogas. (BRASIL, 2021)

Neste caso, o Tribunal enfatizou que a decisão constitucional de excluir qualquer tipo de polícia municipal do texto foi evidente, reforçando a noção de que as guardas municipais não são entidades de segurança pública em sentido estrito, mas sim entidades cuja função se restringe à proteção do patrimônio público local.

Vejamos outra decisão, o HC nº 771.705-SP seguindo o mesmo entendimento, agora da 5ª Turma do Tribunal da Cidadania, sob o contexto investigativo realizado pelas Guardas Municipais:

**AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. CRIME DE TRÁFICO DE DROGAS. ILICITUDE DAS PROVAS. PRISÃO EFETUADA APÓS ATOS INVESTIGATIVOS REALIZADOS POR GUARDAS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO CLARA, DIRETA E IMEDIATA COM A TUTELA DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS. PRECEDENTES DO STJ. BUSCA PESSOAL. INOBSERVÂNCIA AOS REQUISITOS DO ART. 244 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. CONSTRANGIMENTO ILEGAL EVIDENCIADO.**

HABEAS CORPUS NÃO CONHECIDO. ORDEM CONCEDIDA DE OFÍCIO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Recentemente, esta Corte Superior, por ocasião do julgamento do REsp n. 1.977.119/SP, em 16/8/2022, da relatoria do e. Ministro Rogério Schietti Cruz, propôs criteriosa análise sobre a atuação das guardas municipais e apresentou como conclusão, entre outras, que somente é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se houver, além de justa causa para a medida (fundada suspeita de posse de corpo de delito), relação clara, direta e imediata com a necessidade de proteger a integridade dos bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais, o que não se confunde com permissão para realizarem atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil para combate da criminalidade urbana ordinária. Assim, somente em situações absolutamente excepcionais a guarda pode realizar a abordagem de pessoas e a busca pessoal, quando a ação se mostrar diretamente relacionada à finalidade da corporação. 2. Na hipótese, constata-se a ilegalidade da atuação da Guarda Municipal, agindo como se fosse polícia investigativa e ostensiva, em flagrante desrespeito às suas atribuições constitucionais. Isso porque os guardas municipais, durante patrulhamento em local supostamente conhecido como ponto de tráfico de drogas (embora não se tenha notícia de equipamento ou serviço municipal a ser resguardado na região), seguiram o paciente apenas pelo fato de que ele começou a correr e, efetuada a busca pessoal, nada de ilícito foi encontrado. Após a abordagem, um dos guardas promoveu buscas na área e encontrou pequenas porções de drogas que teriam sido dispensadas pelo suspeito durante a fuga. Portanto, não se vislumbra sequer a presença de fundada suspeita a ensejar eventual abordagem policial, tampouco situação absolutamente excepcional a legitimar a atuação dos guardas municipais, porquanto não demonstrada concretamente a existência de relação clara, direta e imediata com a proteção do patrimônio municipal. 3. Ressalta-se, ademais, que a busca pessoal está apoiada apenas na genérica descrição de "atitude suspeita" do paciente, que teria empreendido fuga ao avistar os guardas municipais, de maneira que não foram apontados elementos concretos de fundada suspeita de que o averiguado estaria na posse de arma ou objetos ilícitos, conforme exige o art. 244 do Código de Processo Penal. 4. Assim, tendo em vista que a situação de flagrante delito só foi descoberta após a realização de diligências ostensivas e investigativas típicas da atividade policial e completamente alheias às atribuições da guarda municipal, o reconhecimento da ilicitude das provas colhidas com base nessas medidas e todas as que delas derivaram é medida que se impõe. 5. Agravo regimental do Ministério Público Federal a que se nega provimento. (BRASIL, 2022)

Com isso, percebe-se que o tribunal entendeu pela ilicitude da prova obtida por meio dos atos investigativos realizados pela Guarda Municipal, sob fundamento de desvirtuação de suas atribuições, sendo somente aceitas em situações absolutamente excepcionais quando estiver relacionada a finalidade da corporação.

Com base nesses entendimentos, o STJ definiu restrições objetivas para a atuação das guardas municipais na área de segurança pública. Em vários casos criminais, estabeleceu-se que os guardas não tinham permissão para executar ações comuns de polícia ostensiva, como

patrulhamento urbano em massa, abordagens policiais ou buscas pessoais em suspeitos, a não ser em circunstâncias extremamente excepcionais ligadas à salvaguarda de bens ou serviços públicos municipais. (Tormena, 2022). Por exemplo, buscas pessoais conduzidas por guardas municipais sem uma conexão imediata e direta com a proteção do patrimônio municipal foram vistas como ilegais, pois ultrapassavam a competência desses funcionários. Em tais situações, a consequência concreta era a anulação das evidências obtidas e a constatação de abuso de autoridade, dando com resultado a concessão de habeas corpus pelos Tribunais Superiores e encerrando processos criminais fundamentados na atuação das GM's fora de seu papel legal.

É importante destacar que o STJ, além de rejeitar a equiparação das guardas às forças policiais, reconhecia a posição única desses agentes de segurança locais. Em suas decisões, estabeleceu que os GM's não são simples particulares, mas também não detêm os mesmos poderes de polícia que as entidades mencionadas no artigo. 144. Conforme descrito na REsp nº 1977119-SP considerava a guarda municipal como "funcionários públicos com funções de segurança sui generis", incluídos no Título de segurança pública da Constituição (de acordo com o §8º do artigo 144), mas limitados ao propósito específico de salvaguardar o patrimônio municipal. Em resumo, antes da recente mudança na jurisprudência definida pelo STF, as guardas municipais tinham o direito, como qualquer cidadão, de realizar prisões em flagrante em caso de delitos, mas não tinham a atribuição de realizar ações preventivas e repressivas contra a criminalidade comum (tráfico de drogas, roubos, etc.) de maneira proativa. Tal entendimento conservador buscava manter a separação de competência definida pela Constituição Federal.

No âmbito do controle de constitucionalidade, a discussão sobre os limites de atuação das guardas municipais resultou na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5156, apresentada em 2014 pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME). Nesta ADI, a FENEME criticou a recém-publicada Lei Federal 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), que estabeleceu a estrutura e as atribuições das guardas a nível nacional. Os argumentos expostos espelhavam uma interpretação estrita da Constituição: alegando que a União ultrapassou sua competência legislativa ao estabelecer normas sobre guardas municipais - entidades que são de criação voluntária dos municípios e de interesse predominantemente local. (STF, 2014).

Ademais, argumentou-se que a Lei 13.022/2014 transformava as guardas municipais em autênticas forças policiais municipais, conferindo-lhes responsabilidades de "proteção municipal preventiva" e até de resposta a emergências, em contrariedade direta ao texto constitucional. (STF, 2014).

A FENEME destacou que a segurança pública é uma responsabilidade estatal, realizada pelos cinco órgãos policiais estabelecidos na Constituição - Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Cíveis e Polícias Militares - e que não existe base constitucional explícita para que guardas municipais atuem como forças policiais. (STF, 2014).

É importante destacar que a ADI 5156/DF, apesar de abordar questões fundamentais, não teve seu mérito analisado devido a questões processuais e à ocorrência de outras ações simultâneas. No entanto, seus argumentos representam adequadamente o pensamento jurídico predominante naquele período. O estudo da solução subsequente fornecida pelo STF, incluindo no julgamento da ADI 5780 e da ADPF 995, será abordado no capítulo 4.)

Sendo assim, os impactos desse entendimento jurídico restritivo foram evidentes na prática policial e processual penal antes da recente alteração na jurisprudência com a ADPF 995. Os seguintes efeitos práticos e legais decorrentes da falta de reconhecimento da guarda municipal como um órgão de segurança pública são notáveis:

Em diversos casos, atos como abordagens, revistas pessoais, detenções em flagrante e apreensões realizadas exclusivamente por guardas municipais, sobretudo quando não havia relação direta com a proteção de bens, serviços ou instalações municipais, foram considerados ilegais, resultando na nulidade das provas e dos procedimentos deles decorrentes. Essa interpretação repercutiu diretamente no âmbito processual penal, pois inúmeros acusados passaram a questionar a legalidade das prisões efetuadas por guardas municipais, obtendo decisões favoráveis do Poder Judiciário.

Além dos efeitos sobre investigações e processos criminais, essa limitação gerou um ambiente de insegurança jurídica e administrativa. Para os agentes das Guardas Municipais, a ausência de clareza normativa quanto à extensão de suas competências provocava receio de que uma atuação mais enérgica na prevenção e repressão de delitos pudesse ser interpretada como abuso de autoridade, desvio de função ou violação ao princípio da legalidade, acarretando responsabilização disciplinar, civil e penal. Ao mesmo tempo, para a população, essa indefinição institucional resultava na percepção de fragilidade dos mecanismos de proteção local, dificultando a confiança na guarda como força pública de apoio imediato. Dessa maneira, a falta de reconhecimento das guardas como órgãos de segurança pública repercutiu não apenas nos processos judiciais, mas também na eficácia da atuação preventiva e na estabilidade das relações entre Estado e sociedade no âmbito municipal.

Sendo assim, percebeu-se um entendimento engessado sobre a restrita atuação das guardas municipais. Em suma, antes da alteração do entendimento jurisprudencial do STF, a

visão predominante era de que a Guarda Municipal não fazia parte da lista de entidades de segurança pública e, conseqüentemente, não tinha o direito de exercer poder de polícia de segurança pública nos mesmos termos das instituições policiais previstas na Constituição. (Tormena, 2022).

#### **4 ADPF 995 – RECONHECIMENTO DA GUARDA MUNICIPAL COMO ÓRGÃO INTEGRANTE DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA E OS IMPACTOS LEGAIS GERADOS POR ESSE RECONHECIMENTO**

A referida decisão do STF consolida a compreensão jurídico-constitucional sobre a natureza e as responsabilidades atribuídas às GM's. Este veredito marcou o fim de uma extensa trajetória jurisprudencial e doutrinária que, historicamente, regulava o papel institucional dessas corporações de maneira limitada, excluindo-as do núcleo central da SUSP.

A discussão na ADPF 995 focou principalmente na constitucionalidade de sentenças judiciais que, sustentavam a falta de uma menção explícita das GM's na SUSP, negando a legitimidade de qualquer atividade que se aproxime de uma polícia ostensiva. Ao dar provimento ao pedido apresentado na ação, o STF deu uma interpretação em conformidade com Estatuto Geral das Guardas Municipais, atribuindo, com efeitos obrigatórios, a condição de parte do SUSP às GM's.

O propósito deste capítulo é examinar de maneira sistemática o conteúdo e os alicerces jurídicos utilizados pelo STF no julgamento da ADPF 995, enfatizando os argumentos constitucionais, os princípios mencionados e os precedentes relacionados. Posteriormente, examinaremos os efeitos jurídicos dessa decisão, tanto no âmbito das políticas públicas quanto nas esferas processuais, administrativas e criminais. O foco estará nos impactos diretos na atuação prática das GM's, na validação de sua legitimidade funcional e na redefinição de competências no cenário federativo da segurança pública.

Nesta análise, procuraremos entender como essa decisão altera a perspectiva jurídica dos Tribunais sobre o assunto, dando às Guardas Municipais uma posição institucional mais sólida, integrada formalmente ao sistema de proteção estatal à ordem pública e aos direitos fundamentais.

##### **4.1 Análise do julgamento da ADPF 995 e o reconhecimento da Guarda Municipal como órgão integrante da segurança pública**

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é um ato de controle de constitucionalidade concentrado conduzido pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Esse instrumento constitucional, está previsto no art. 102, §1º, CF/88 e regulamentada pela Lei no 9.882/1999, ela visa prevenir ou reparar danos a um preceito fundamental causado por um ato ou omissão do Poder Público. (Brasil, 1988). Trata-se de um instrumento subsidiário, ou seja, só é permitido quando não existir outra alternativa capaz para resolver a controvérsia constitucional. As decisões da ADPF possuem efeitos erga omnes (contra todos) e eficácia

obrigatória em relação aos demais órgãos do Estado, garantindo a uniformidade na interpretação da Constituição Federal sobre o tema discutido.

Dessa forma, partindo para análise cronológica e processual da ADPF 995, fora apresentada em 12 de julho de 2022 pela Associação das Guardas Municipais do Brasil (AGMB), em resposta a interpretação que não reconheciam as GM's como entidade de segurança pública. (STF, 2023). Nesse cenário, a AGMB suscitou ao STF o reconhecimento e a devida concessão de legitimidade constitucional para desempenhar funções de prevenção e proteção da comunidade. Com isso, buscou-se eliminar as interpretações judiciais restritivas que negavam às Guardas Municipais o status de agentes de segurança pública, impedindo assim que suas ações de patrulhamento ostensivo e detenções em flagrante continuassem sendo consideradas ilegais.

Argumentou-se o envolvimento de princípios básicos como a dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III) - uma vez que a proteção eficaz da vida e integridade dos cidadãos está ligada à garantia de segurança - e o direito à segurança pública (implícito no art. 144, caput, CF/88, que a estabelece como uma obrigação do Estado e responsabilidade de todos). Também se faça referência ao princípio da eficiência e à cooperação federativa, alegando-se que a ausência das guardas prejudicava a atuação conjunta na defesa da ordem pública. (STF, 2023)

A apreciação da ADPF 995 foi realizada no Plenário do Supremo Tribunal Federal em sessão virtual, finalizando em 28 de agosto de 2023. No começo, ocorreu uma discussão sobre os critérios de admissibilidade da ação (a violação de um preceito fundamental, subsidiariedade e existência de controvérsia judicial). Contudo, houve uma convergência na Corte: os Ministros Alexandre de Moraes, Dias Toffoli, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux e Gilmar Mendes, concordaram que os requisitos estavam preenchidos: Legitimidade da autora AGMB como entidade de classe nacional, presença de controvérsia judicial significativa e subsidiariedade. (STF, 2023).

Contudo, os Ministros, Edson Fachin e Rosa Weber, optaram pelo arquivamento da ação, pois questionaram a qualificação da AGMB como entidade de classe nacional e a existência de uma controvérsia judicial relevante. Ademais, os Ministros André Mendonça, Cármen Lúcia e Nunes Marques também entendiam pela rejeição da ação; entretanto, se a admissibilidade prevalecesse, esses ministros divergiriam parcialmente do relator em relação ao mérito, propensos a um reconhecimento parcial do pedido. (STF, 2023).

Nesse caminho instaurou um impasse procedimental, uma votação de 5 a 5 sobre o conhecimento, sendo solucionado pelo voto do então membro recém-chegado na Corte, Min. Cristiano Zanin, no qual concordou com o relator tanto na admissibilidade quanto no mérito.

Dessa forma, com uma maioria vencida (6 votos a 5), o STF reconheceu pelo preenchimento dos requisitos de admissibilidade e prosseguiu para o julgamento do mérito, onde finalmente deu provimento ao pedido, consolidando a constitucionalidade das Guardas Municipais como parte, de fato, do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

No que diz respeito ao mérito, o voto do relator, Ministro Alexandre de Moraes, foi totalmente acolhido, vejamos a Ementa do Acórdão da ADPF 995:

**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, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao, com CONGRESSO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 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). 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 artigos 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigos 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública. A C Ó R D Ã O A C Ó R D Ã O Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, por maioria, conheceram da arguição, convolaram o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo da ADPF e, no mérito, julgaram procedente a presente ADPF, para, nos termos do artigo 144, § 8º, da CF,

conceder interpretação conforme à Constituição ao artigo 4º da Lei 13.022/14 e ao artigo 9º da 13.675/18, declarando inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública, tudo nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber (Presidente), que não conheciam da arguição, e os Ministros André Mendonça, Cármen Lúcia e Nunes Marques, que não conheciam da arguição e, vencidos, divergiam do Relator para, no mérito, julgar procedentes, em parte, os pedidos, nos termos de seus votos. Sessão Virtual de 18.8.2023 a 25.8.2023. (BRASIL, 2023)

No seu voto, Alexandre de Moraes enfatizou a estrutura constitucional e legal que atribui às guardas municipais funções de segurança pública. Destacou-se que, do ponto de vista material, o trabalho realizado pelas guardas se assemelha a um serviço típico de segurança pública, mesmo que a Constituição não as relacione no corpo do artigo. 144, CF. (Dizer o Direito, 2023).

O relator descreveu da seguinte forma a atribuição das guardas municipais:

“As guardas municipais têm entre suas atribuições primordiais o poder-dever de prevenir, inibir e coibir [...] infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais. Trata-se de atividade típica de segurança pública exercida na tutela do patrimônio municipal” (BRASIL, 2023)

Em outras palavras, o papel ostensivo preventivo que desempenham na manutenção da ordem pública local as qualifica, como parte do sistema de segurança pública. Além disso, o Ministro Alexandre de Moraes enfatizou que “não há dúvida legislativa ou judicial quanto à presença efetiva das guardas municipais no sistema de segurança pública nacional”. (STF, 2023).

Neste ponto, ele citou decisões do próprio STF, o veredito no Recurso Extraordinário 846.854 (Tema 544 de repercussão geral), onde ficou claro que as guardas municipais desempenham um papel crucial na segurança pública, atendendo às necessidades urgentes da população. Com isso, finalmente as GM's teve seu nome incluídos na lista taxativa, prevista no parágrafo VII, do art. 9, Lei nº 13.675 de 2018 (Dizer o Direito, 2023).

Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

§ 1º São integrantes estratégicos do Susp:

VII - guardas municipais

Assim, defendeu-se que o denominado "rol taxativo" do artigo 144 caput da Constituição Federal de 1988 deve ser interpretado de maneira sistemática, levando em conta

todo o contexto constitucional, incluindo o §8º do mesmo artigo. Com a decisão, assegurou-se que os guardas municipais têm o direito de patrulhar as ruas e realizar prisões em flagrante, dentro de suas responsabilidades, sem que tais ações sejam automaticamente consideradas ilegais.

#### **4.2 Análise crítica: reinterpretação constitucional e limites de atuação**

A decisão tomada na ADPF 995 simboliza uma reinterpretação constitucional progressiva, incorporando as Guardas Municipais à lista de entidades de segurança pública através da hermenêutica, sem a exigência de uma alteração constitucional. Houve quem defendesse que a falta de guardas no parágrafo inicial do artigo 144 seria fruto de uma decisão consciente do constituinte de 1988, o que implicaria um rol taxativo. No entanto, o STF considerou que essa interpretação estrita ignoraria os demais componentes do art. 144 e a evolução legislativa e social. (GOV, 2024).

Em termos técnicos, o STF não estabeleceu um novo órgão de segurança, mas sim reconheceu um status jurídico-constitucional que deriva do conjunto de normas já existentes. Com isso, o Supremo Tribunal Federal realizou uma integração de normas, em conformidade com a Constituição, para assegurar unidade ao sistema de segurança pública. Esta solução por meio da ADPF era apropriada devido à presença de decisões judiciais conflitantes que provocavam incerteza jurídica.

Uma característica notável na avaliação crítica é a definição das responsabilidades das Guardas Municipais, mesmo após o seu reconhecimento oficial. A sentença da ADPF 995 não igualou sem restrições as guardas municipais às forças policiais civis ou militares em todas as suas funções. Em outras palavras, mesmo sendo reconhecidas como entidades de segurança pública, persiste a distinção em relação às atribuições constitucionais de cada entidade. Devido à Constituição (art. 144, §8º) e ao Estatuto Geral (Lei 13.022/2014), a atuação das guardas municipais é focada na proteção preventiva no âmbito municipal.

Isso engloba, como explicitamente autorizado, o patrulhamento urbano, a vigilância do patrimônio público, a proteção da comunidade e a cooperação com as forças policiais estaduais em operações conjuntas. Além disso, a capacidade de efetuar prisões em flagrante e lavrar termos circunstanciados em infrações de menor potencial ofensivo, quando permitido por lei, também está incluída. Isso não significa a concessão (STF, 2025). No entanto, não lhes foi outorgado um poder de polícia total, comparável ao das polícias estaduais, especialmente em relação à investigação criminal, uma atribuição típica das Polícias Civil e Federal, ou ao

patrulhamento ostensivo, uma competência estadual (Polícia Militar), além do âmbito municipal específico. (STF, 2025).

O STF destacou que a inclusão das guardas no SUSP deve ocorrer de forma colaborativa, sem sobreposição de atribuições indevida. Em uma decisão subsequente, tomada em fevereiro de 2025, no julgamento do Recurso Extraordinário 608.588 (Tema 656 de repercussão geral), o Supremo Tribunal Federal reiterou que as guardas municipais têm a capacidade de realizar patrulhamento ostensivo e comunitário, além de intervir diante de ações prejudiciais a indivíduos, bens e serviços (incluindo detenções em flagrante), contanto que sejam respeitadas as competências atribuídas às forças de segurança estaduais, senão vejamos a decisão de mérito proferida pelo Tribunal Pleno:

Julgado mérito de tema com repercussão geral

O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 656 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, a fim de declarar a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo, tanto em sua redação original como na redação dada pela Lei 14.879/2009, vencidos os Ministros Cristiano Zanin e Edson Fachin, que julgavam prejudicado o recurso extraordinário. Foi fixada a seguinte tese: "É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional". Tudo nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 20.2.2025. (BRASIL, 2025).

Nesse contexto, foi considerado constitucional que os municípios criem leis estabelecendo a atuação de suas guardas na segurança urbana, desde que atuem em complemento e colaboração, e não em lugar das polícias Militar e Civil. O Ministro Luiz Fux, que é o relator deste caso, destacou que não se pode excluir a participação do município no combate à violência local. Ele reiterou a compreensão estabelecida na ADPF 995 de que as guardas "fazem parte do Sistema de Segurança Pública" e não devem estar limitadas apenas à proteção de patrimônio. (STF, 2025). No entanto, foram reafirmados os limites: os guardas não possuem autoridade para investigar crimes, muito menos assumir funções da polícia judiciária, prevenindo conflitos federativos e mantendo a estrutura constitucional.

#### **4.3 Limites institucionais e os riscos de extrapolação normativa: o caso da tentativa de criação da “Polícia Municipal”**

Embora o reconhecimento dessas corporações como integrantes do SUSP represente um avanço em termos de visibilidade institucional e operacional, a ausência de limites claros e uniformes entre suas funções e as das demais polícias já tem fomentado iniciativas legislativas municipais que extrapolam as competências constitucionalmente atribuídas aos entes.

Com isso, infere-se a ADPF 1214, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, que questionou a constitucionalidade do Projeto de Emenda nº 44 da Lei Orgânica do Município de Itaquaquecetuba/SP que substituía o texto do art. 88, nesse artigo buscava alterar o nome e funções das Guardas Municipais da cidade, vejamos a redação do projeto:

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO RESOLVE:  
 Art. 1º O caput do art. 88 passa a vigorar com a seguinte redação:  
 "Art. 88 - O Município manterá sua Guarda Municipal, a qual se denomina Guarda Civil Metropolitana, também denominada Polícia Municipal de São Paulo, destinada à proteção da população da cidade, dos bens, serviços e instalações municipais, e para a fiscalização de posturas municipais e do meio ambiente."(BRASIL, 2025).

Diante disso, a referida norma alterava substancialmente a natureza da GM's, chamando-a de "Polícia Municipal", conferindo-lhe atribuições típicas de polícia, implicando numa clara usurpação de competência e desrespeito a repartição constitucional.

Ao julgar o caso, o STF, por meio do relator Ministro Flávio Dino, reconheceu a inconstitucionalidade da norma, destacando que a criação de uma "polícia municipal" contraria o modelo federativo de segurança pública estabelecido na Constituição. Segundo Dino, permitir que municípios instituas forças policiais próprias, com atribuições que extrapolam a vigilância patrimonial e a colaboração subsidiária com as forças estaduais, abriria um precedente perigoso que levaria a alteração dos nomes de outras instituições municipais, já definidas na Constituição Federal. (Jeronymo, Guilherme. 2025)

Dessa forma, o Min. Flávio Dino, decidiu pelo indeferimento do pedido de tutela de urgência, vejamos um trecho retirada da sua decisão:

A absurda possibilidade de um município renomear sua Câmara Municipal para "Senado Municipal" ou sua Prefeitura para "Presidência Municipal" exemplifica os riscos dessa flexibilização. A Constituição Federal estabelece, de forma clara, que os municípios possuem Câmaras Municipais como órgãos legislativos e Prefeituras como órgãos do Poder Executivo local. Tais nomenclaturas possuem relevância jurídica, pois delimitam funções, competências e hierarquias institucionais dentro do sistema federativo. Alterá-las criaria confusão institucional, prejudicaria a uniformidade do sistema e poderia levar a conflitos interpretativos, tanto no âmbito jurídico quanto administrativo. (BRASIL, 2025).

Logo, a decisão reforça a tese de que a referida lei violava o modelo federativo, ao permitir que o Município invadisse competências legislativas e administrativas reservadas aos Estados e à União, criando uma estrutura paralela à polícia militar estadual. Esse tipo de desvio interpretativo pode resultar em confusão institucional, sobreposição de funções e, principalmente, violações a direitos fundamentais dos cidadãos por agentes sem formação adequada e sem os mecanismos de controle externos exigidos.

A decisão do STF, portanto, resguarda a integridade do modelo de segurança pública previsto na Constituição, coibindo tentativas de municipalização da função policial, sem que haja previsão constitucional para tal. Além disso, reafirma que a atuação da Guarda Municipal, embora relevante, deve estar circunscrita às funções previstas pela Constituição e pela Lei Federal nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), sem adotar atribuições investigativas ou coercitivas incompatíveis com seu papel institucional.

Sendo assim, a decisão da ADPF 1214 fortalece o entendimento de que a ampliação das funções das Guardas deve observar os princípios constitucionais da legalidade, separação de competências e organização federativa. Ao mesmo tempo, abre espaço para que se discuta, no futuro, por meio do processo legislativo adequado (emenda constitucional), uma eventual reformulação do papel das Guardas Municipais no cenário da segurança pública brasileira, o que só poderá ocorrer dentro dos parâmetros constitucionais vigentes.

#### **4.4 Impactos jurídicos da decisão do STF na ADPF 995 sobre a atuação das Guardas Municipais**

O entendimento definido pelo Supremo, foi um divisor de águas na determinação das responsabilidades das Guardas Municipais no âmbito da segurança pública. Portanto, todas as interpretações judiciais que não reconheciam as guardas municipais da categoria de agentes da segurança pública foram declaradas inconstitucionais.

A ADPF 995, do ponto de vista jurídico-processual, garantiu a legalidade das ações realizadas por guardas municipais em outras situações criminais. Antes dessa decisão, existia uma extensa discrepância na jurisprudência. Em diversos precedentes, o STJ defendia uma interpretação restritiva: as guardas municipais só poderiam proteger o patrimônio municipal, não podendo realizar ações típicas de policiamento ostensivo. (Duque, 2024).

Com base nessa compreensão, as abordagens a suspeitos, revistas pessoais e detenções em flagrante realizadas pelos guardas municipais eram frequentemente anuladas, pois eram vistas como não estando dentro de sua competência legal. Por exemplo, no caso de guardas que realizaram uma busca pessoal motivada apenas pela presença do suspeito em um ponto de tráfico de drogas, o STJ declarou a ilegalidade das evidências obtidas e das que

resultaram delas, por considerar que se tratou de uma ação policial ostensiva que estava fora das competências municipais. (Duque, 2024).

Com a decisão do STF, esclareceu-se o entendimento correto. O Supremo definiu uma tese de repercussão geral (Tema 656) afirmando que a criação de leis municipais que autorizem as guardas municipais a realizar patrulhamento ostensivo e comunitário, incluindo a realização de prisões em flagrante, é constitucional, desde que não invada as atribuições exclusivas das polícias estaduais. (STF, 2025).

Assim, nos casos de flagrante delito em que a intervenção imediata se mostra indispensável, a atuação das GM's passou a ser reconhecida como legítima. Os agentes possuem agora a prerrogativa de abordar indivíduos em circunstâncias suspeitas, realizar a prisão em flagrante e apreender bens ou objetos ilícitos encontrados, desde que observados os limites constitucionais e legais, e que houver fundada suspeita da prática delitativa, vejamos uma recente decisão do STJ no AgRg no HC n. 909.471/SP, respeitando esse entendimento:

DIREITO PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL. TRÁFICO DE DROGAS. CONDENAÇÃO TRANSITADA EM JULGADO. BUSCA PESSOAL POR GUARDA MUNICIPAL. PROVAS VÁLIDAS. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

I. Caso em exame

1. Agravo regimental interposto pelo Ministério Público Federal contra decisão que não conheceu do habeas corpus, mas concedeu a ordem de ofício para declarar a nulidade das provas colhidas a partir da busca pessoal realizada pela guarda municipal e absolver o agravado da imputação do delito de tráfico de drogas.

...

**IV. Dispositivo e tese**

**7. Agravo regimental provido para, mantido o não conhecimento do habeas corpus, revogar a ordem concedida de ofício, restabelecendo a condenação definitiva do agravado.**

**Tese de julgamento: "1. Guardas municipais podem realizar busca pessoal em via pública quando houver fundada suspeita de prática delitativa, conforme interpretação do art. 144, § 8º, da Constituição Federal. 2. A fundada suspeita justifica a realização da busca pessoal, especialmente diante de circunstâncias concretas que indicam possível flagrante delito". (BRASIL, 2025)**

Como já dito anteriormente, esses agentes não têm permissão para assumir funções de polícia judiciária - não têm permissão para conduzir investigações, como inquéritos, muito menos para cumprir ordens judiciais de busca, já que tais tarefas continuam sendo exclusivas das Polícias Cíveis e Federais, seu papel legítimo se limita ao patrulhamento preventivo e à resposta rápida a ações ilícitas em andamento, sempre respeitando os limites estabelecidos pela Constituição e leis. (Urgniani, 2025)

Outro efeito jurídico relevante diz respeito ao monitoramento e supervisão das atividades das guardas. O STF também destacou que as guardas municipais estão sujeitas ao controle externo realizado pelo Ministério Público, conforme estabelecido no artigo. 129, VII, da Constituição de 1988. Este monitoramento externo - semelhante ao que acontece com as Polícias Civil e Militar - tem como objetivo assegurar a legalidade das ações realizadas e prevenir possíveis excessos, assegurando que o aumento de suas responsabilidades não seja acompanhado de desvios ou infrações aos direitos fundamentais.

Embora a Constituição já determine a supervisão do Ministério Público sobre as guardas, é imprescindível aprimorar essa medida. Sugere-se a implementação ou melhoria de corregedorias internas nas Guardas Municipais, além de ouvidorias externas autônomas, semelhante ao que já ocorre nas Polícias Militares, para investigar possíveis abusos. Em última análise, a introdução de uma nova força de segurança diretamente no policiamento ostensivo requer mecanismos transparentes e transparentes perante a sociedade.

Também se deve destacar a necessidade de uma capacitação técnica. Os guardas municipais, para desempenharem funções de segurança pública, necessitarão de formação apropriada em técnicas policiais, abordagem de suspeitos, mediação de conflitos, manuseio de armas e conhecimentos básicos de direito (penal, processual e direitos humanos). Antes focados na proteção do patrimônio, muitos guardas podem não ter sido devidamente treinados para o policiamento comunitário. Ao expandir sua forma de atuação, a decisão do STF impõe a obrigação do município de investir em formação, profissionalização e treino contínuo. Este desenvolvimento técnico-profissional é fundamental para garantir a eficácia da atuação das guardas e o respeito aos direitos dos cidadãos.

Em relação a isso, surge uma dúvida quanto ao uso progressivo da força. Ao lidarem diretamente com a criminalidade urbana, as Guardas Municipais precisam seguir estritamente os princípios de proporcionalidade e necessidade no uso da força, assim como as demais forças de segurança. Ocorrências que envolvem o uso excessivo ou impróprio da força podem resultar em responsabilidade do Estado e abalar a confiança da população.

Em relação à atuação finalística, espera-se que as guardas municipais desempenhem um papel proeminente no policiamento de proximidade (ou policiamento comunitário) em áreas urbanas. Devido à sua proximidade com a comunidade local, podem agir de maneira preventiva e focada nos problemas particulares, auxiliando o trabalho das Polícias Militares.

Em resumo, a decisão do STF na ADPF 995 gera efeitos jurídicos significativos, definindo competências e validando ações das GM's no processo penal, além de gerar consequências sociais relevantes na área da segurança pública local. Ao mesmo tempo em que

habilita os municípios a desempenharem um papel mais proativo na defesa dos cidadãos, a ação exige uma responsabilidade acrescida: será necessário ajustar as estruturas, capacitar os agentes e aperfeiçoar os procedimentos para que essa ação seja realizada dentro dos parâmetros legais e em sintonia com as demais entidades policiais. Apenas através desses ajustes, as GM's serão capazes de atender às expectativas depositadas nelas no âmbito do SUSP, colaborando de forma efetiva e legal para a diminuição da criminalidade e a promoção da paz social nas cidades do Brasil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi investigar o reconhecimento das Guardas Municipais como parte do SUSP (Sistema Único de Segurança Pública), e os subsequentes efeitos legais e sociais causados pelo crescente uso do Poder de Polícia pelas Guardas Municipais, especialmente após a decisão do STF na ADPF 995. Baseado numa análise teórica e análise jurisprudencial (incluindo o desenvolvimento histórico-normativo dessas guardas), conceito e limites constitucionais do Poder de Polícia, e a avaliação nesse contexto das perspectivas do STJ e STF sobre o assunto.

Esta hipótese foi confirmada. Observou-se que o reconhecimento oficial das Guardas Municipais como entidade de segurança pública resulta em consequências legais e sociais significativas. Com base em normas como a Lei no 13.022/2014 e, principalmente, com o reforço institucional concedido pelo STF em 2023, as Guardas Municipais assumiram uma função mais proativa na manutenção da ordem pública, complementando de maneira eficiente o policiamento preventivo. Este protagonismo local tornou-se particularmente relevante devido ao crescimento da criminalidade nas cidades e à ineficiência das forças policiais estaduais. Contudo, observou-se que essa ampliação de responsabilidades requer o cumprimento rigoroso dos limites constitucionais, a fim de prevenir a usurpação ou sobreposição de competências das polícias estaduais.

O estudo constatou que as Guardas já estavam realizando tarefas usuais da polícia preventiva e ostensiva, porém, o entendimento era de que essa atuação era ilegal. O poder de polícia, é definido não apenas por funções administrativas, mas também através do policiamento ostensivo, que é visível através de responsabilidades mais amplas em ações de segurança pública e patrulhas. Ressaltou-se, no entanto, que tal autoridade deve ser exercida de acordo com as leis federais e estaduais e além dos princípios baseados na legalidade e no interesse público, o que garante a divisão constitucional de poderes entre as autoridades da segurança pública.

A jurisprudência revelou discrepâncias marcantes entre o STJ e o STF em relação às funções das Guardas Municipais. Por outro lado, sob decisões do STJ, as ações das Guardas foram limitadas apenas ao contexto da segurança de bens e serviços municipais, única e exclusivamente, impedindo-as de realizar qualquer tipo de patrulhamento ostensivo e preventivo, pois isso seria realizado apenas pelas forças policiais estaduais, no caso a Polícia Militar. Contudo, o STF tem progressivamente admitido um envolvimento mais extenso das Guardas na segurança pública, desde que sejam respeitados os princípios constitucionais. Essa

discrepância veio a ser solucionada no julgamento da ADPF 995 em 2023, quando o STF declarou inconstitucionais as decisões que impediam as Guardas Municipais de equiparar, em certa medida, suas ações preventivas às ações ostensivas realizadas pela Polícia Militar. Com essa decisão, as GM's foram oficialmente reconhecidas como parte do SUSP, juntamente com outras forças policiais, validando sua ação preventiva e eliminando a incerteza jurídica anteriormente presente.

O reconhecimento das Guardas Municipais como entidade de segurança pública está associado a vantagens e desafios. Do ponto de vista legal, as leis infraconstitucionais precisam ser modernizadas para definir adequadamente os deveres das Guardas em relação à Polícia Militar. A cooperação entre esses órgãos precisa ser equilibrada para evitar o conflito de competência. Ademais, é necessário investir em treinamento e infraestrutura à medida que a autoridade da polícia municipal se expande. É essencial investir em treinamento suficiente para as guardas municipais, um padrão para que as academias de polícia desempenhem seu papel, garantindo que elas possam efetivamente desempenhar suas novas responsabilidades enquanto também servem aos direitos básicos de cada cidadão. No entanto, os mecanismos de controle internos e externos (por exemplo, corregedorias ativas, ouvidorias autônomas e monitoramento pelo Ministério Público) que garantirão transparência e responsabilidade no exercício desse poder ampliado, bem como prevenir abusos e desvios.

Além disso, as limitações do estudo, bem como a natureza do assunto, dão origem a novas vias de pesquisa futura. Recomenda-se, por exemplo, que investigações empíricas pós-ADPF 995 sejam feitas sobre o papel dessa decisão do STF e seu impacto nas taxas de delinquência e quão efetiva a segurança local realmente é. Estudos comparativos em diferentes partes do país podem ser úteis para identificar aplicações bem-sucedidas da integração das GM's e quaisquer questões práticas que impeçam essa cooperação.

Portanto, o objetivo foi alcançado e a hipótese de pesquisa confirmada. Enquanto a polícia municipal se tornou um ator importante no fortalecimento da segurança comunitária, a expansão de seus papéis vem com as mesmas responsabilidades. Nossa conclusão é que a inclusão plena das Guardas Municipais no sistema de segurança pública brasileiro é legalmente possível e socialmente desejável, se for realizada de acordo com o princípio da legalidade, eficiência e em consonância com a obrigação de cada autoridade. Cabe aos políticos e ao aparato estatal, aprimorar tanto os instrumentos legais quanto práticos para que trabalhem de forma eficaz e eficiente juntos no cumprimento de suas responsabilidades com os valores constitucionais de ordem pública e paz social.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. **Ministro Flávio Dino veta uso do termo “polícias municipais”**. Brasília: EBC, 26 mar. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2025-03/ministro-flavio-dino-veta-uso-do-termo-policias-municipais>. Acesso em: 24 out. 2025.
- AQUINO, Gláucia. **Corpo de Guardas Municipais Permanentes da Corte**. 2015. Disponível em: <https://mapa.arquivonacional.gov.br/index.php/assuntos/15-dicionario/65-dicionario-da-administracao-publica-brasileira-do-periodo-imperial/307-corpo-de-guardas-municipais-permanentes-da-corte>. Acesso em: 01/10/2025;
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Artigos 102, §1º; 144 *et seq.* (Texto constitucional atualizado).
- BRASIL. **Lei n.º 14.735, de 23 de novembro de 2023. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 nov. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14735.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14735.htm). Acesso em: 15 de julho de 2025.
- BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF)**. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 06 dez. 1999.
- BRASIL. Superior Tribunal Federal. **ADPF 995 – Processo nº 123560-21.2022.1.00.0000. Ministro Alexandre de Moraes**. DF – Distrito Federal. 28 de agosto de 2023.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 830.
- BRASIL. **Lei n. 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe Sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, de 8 de agosto de 2014**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm).
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Dispositivos do Estatuto Geral das Guardas Municipais são questionados em ADI**. Brasília, DF: STF, 11 set. 2014. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/dispositivos-do-estatuto-geral-das-guardas-municipais-sao-questionados-em-adi/>. Acesso em: 19 abr. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1214. Relator: Min. Flávio Dino**. Brasília: STF, 2025. Disponível em: arquivo digital fornecido pelo usuário (adpf 1214.pdf).
- BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. **Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jun. 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995, Distrito Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes**. Julgado em 28 ago. 2023. Acórdão publicado no DJ-e de 01/02/2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 608.588, São Paulo (Tema 656 RG). Relator: Min. Luiz Fux**. Julgado em 20 fev. 2025. (Tema com repercussão geral – aguarda publicação do acórdão).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.780, Distrito Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes.** Julgado em 01 jul. 2023. Acórdão publicado no DJ-e de 18/08/2023.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **ADPF 995 – Guardas Municipais e Segurança Pública.** Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/julgamentos/adpf-995-guardas-municipais-e-seguranca-publica>. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **ADPF 995 – Processo nº 123560-21.2022.1.00.0000. Ministro Alexandre de Moraes.** DF – Distrito Federal. 28 de agosto de 2023.

COSTA, Welerson. **Reconhecimento das Guardas Municipais como polícias: avanços legais e implicações legais.** 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-mar-28/reconhecimento-das-guardas-municipais-como-policias-avancos-legais-e-implicacoes-praticas/>>. Acesso em: 03/10/2024

DIZER O DIREITO. **As guardas municipais são reconhecidamente órgãos de segurança pública e aquelas devidamente criadas e instituídas integram o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).** Publicado em 06 nov. 2023. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2023/11/as-guardas-municipais-sao.html> Acesso em: 15 abr. 2025.

DUQUE, Felipe. **O que podem fazer as Guardas Municipais: uma análise da decisão do STF no RE 1.468.558 e a visão do STJ.** Estratégia Carreira Jurídica, 4 de outubro de 2024. Disponível em: <Buscas guardas municipais: o que se pode fazer>

LAURO, Eleandro José. **A atuação do Poder de Polícia.** 2 de outubro de 2019. Disponível em: <A Atuação do Poder de Polícia na Administração Pública>. Acesso em: 18/05/2025.

LIMA, Marcelo Krainski. **A importância do trabalho da corregedoria na atividade policial militar.** Revista Recima21, v. 2, n. 15, p. 1-21, mar. 2023. Disponível em: <https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/2954/2158>. Acesso em: 19 abr. 2025.

LIMA, Nathaly. **As Principais Atribuições Conferidas às Guardas Municipais pela Lei nº 13.022/2014,** JUSBRASIL, 2019. Disponível em: <As principais atribuições conferidas às Guardas Municipais pela Lei nº. 13.022/2014 | Jusbrasil> Acesso em: 01/10/2024;

MELLO, CELSO ANTONIO BANDEIRA DE. **Curso de Direito Administrativo,** 32ª Ed. – 2015;

MEIRELLES, Hely Lopes. **O Poder de Polícia, o Desenvolvimento e a Segurança Nacional.** Rio de Janeiro. Publicado em 1 de julho de 1976.

RODRIGUES, João Gaspar. **Guardas Municipais e controle externo da atividade policial.** Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), jun. 2025. Disponível em: [https://memoriadigital.mpmg.mp.br/wp-content/uploads/tainacan-items/4829/172109/2\\_Rodrigues.pdf](https://memoriadigital.mpmg.mp.br/wp-content/uploads/tainacan-items/4829/172109/2_Rodrigues.pdf). Acesso em: 18 agosto de 2025.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. **Emenda Legislativa 44 de 13 de marco de 2025. Altera a Lei Orgânica do Município de São Paulo, acrescentando a nomenclatura de Polícia Municipal a Guarda Civil Metropolitana.** São Paulo. 13 de Marc. 2025. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PLO0008-2017.pdf>. Acesso em: 24 out. 2025.

TORMENA, Celso Bruno. **Guarda Municipal não é órgão da segurança pública parte 2. 13 de setembro de 2022.** Disponível em: <Guarda civil municipal não é órgão da segurança pública (parte 2) - Jus.com.br | Jus Navigandi>.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 139-140 (atualizado por Eurico de Andrade Azevedo e outros).

FRANDALOSO, Jean Marcos. **O Poder de Polícia no âmbito das Guardas Municipais.** – São Paulo: Ixtlan, 2014.

STF – Notícias. **Guardas municipais podem fazer policiamento urbano, decide STF.** Portal de Notícias do STF, 20 fev. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/guardas-municipais-podem-fazer-policiamento-urbano-decide-stf>. Acesso em: 15 abr. 2025.

STF – Notícias. **Guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública, decide STF.** Portal de Notícias do STF, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/guardas-municipais-integram-o-sistema-de-seguranca-publica-decide-stf>. Acesso em: 10 abr. 2025.

Sobre a distinção entre polícia administrativa (preventiva) e judiciária (repressiva) no contexto da segurança pública, ver, e.g., TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal.** 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 128.

TÁVORA, Nestor. **Curso de direito processual penal/** Nestor Távora, Rosmar Rodrigues Alencar - 12. ed. rev. e atu. Salvador: Ed. JusPodivm. 2017. 1.840p.

URGNANI, Matheus H. F. **STF surpreende e decide: guardas municipais podem prender em flagrante.** Consultor Jurídico, 5 mar. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br>. Acesso em: 19 abr. 2025.