

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

WILLIAM SILVA RODRIGUES

GUARDAS MUNICIPAIS E SUA ATUAÇÃO NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA: Uma discussão acerca das atribuições legais contidas na Carta Constitucional com seus reflexos práticos diante do julgamento da ADPF 995

São Luís

2023

WILLIAM SILVA RODRIGUES

GUARDAS MUNICIPAIS E SUA ATUAÇÃO NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA: Uma discussão acerca das atribuições legais contidas na Carta Constitucional com seus reflexos práticos diante do julgamento 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 em Direito.

Orientador: Prof. Airon Caleu Santiago Silva

São Luís

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Rodrigues, William Silva

Guardas municipais e sua atuação no contexto da segurança pública: uma discussão acerca das atribuições legais contidas na carta constitucional com seus reflexos práticos diante do julgamento da ADPF 995. / William Silva Rodrigues. __ São Luís, 2023.

58 f.

Orientador: Prof. Airon Caleu Santiago Silva.

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2023.

1. Guarda municipal. 2. Segurança pública. 3. Jurisprudência.
4. Constituição Federal. I. Título.

CDU 351.745

WILLIAM SILVA RODRIGUES

GUARDAS MUNICIPAIS E SUA ATUAÇÃO NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA: Uma discussão acerca das atribuições legais contidas na Carta Constitucional com seus reflexos práticos diante do julgamento 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 em Direito.

Aprovado em: 29/11/2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Airon Caleu Santiago Silva (Orientador)

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco

Adv. Me. Ricardo Vinhaes Maluf Cavalcante

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Me. Igor Martins Coelho Almeida

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco

Aos meus pais Raimundo e Antônia, meu
irmão Wilson, e querido e amado avô.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço aos meus pais, Raimundo e Antônia, por serem exemplos de vida, pela dedicação e pelo amor incondicional. Sem o apoio de vocês eu não teria chegado até aqui. Dar orgulho para vocês sempre será um dos meus maiores objetivos de vida.

Agradeço ao meu irmão, Wilson, por sempre estar ao meu lado e me ajudar quando preciso, por ser parceiro e dedicado.

À minha família, em especial minha Tia Joana, que eu considero uma referência de ser humano, minhas outras tias Bethy e Mary, também aos outros parentes que de alguma forma me fizeram ser essa pessoa que sou hoje, e aos que já se foram, pelos momentos compartilhados que sempre guardarei na memória.

Aos meus amigos que me fizeram companhia nessa árdua jornada que é uma graduação, sem vocês essa etapa da vida teria sido consideravelmente mais difícil.

Agradeço, também, ao meu professor e orientador, Airon Caleu Santiago Silva, por me guiar pacientemente na construção deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho se propõe discutir sobre a guarda municipal e suas atribuições legais contidas na Carta Constitucional e os reflexos práticos após o julgamento da ADPF 995, quanto à sua missão constitucional no contexto das políticas públicas de segurança pública, e, desse modo, também em relação aos seus limites de atuação, e a viabilidade de seu enquadramento jurídico enquanto órgão de segurança pública. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, de análise da Constituição Federal e das Leis nº 13.022/2014 e nº 13.675/2018, e ADPF 995, ainda sob o viés metodológico, realiza a análise através de fontes bibliográficas, doutrinárias e jurisprudenciais. O estudo será feito para identificar e definir as atribuições das guardas municipais. Dessa análise, foi possível perceber que o principal imbróglio é determinar as atribuições das guardas municipais em relação a sua atuação prática no contexto da segurança pública municipal, pois as atribuições dessa instituição são estabelecidos pela Constituição e jurisprudência dos tribunais superiores, logo, as guardas municipais podem contribuir sobremaneira para a diminuição dos índices de violência locais, a partir de uma concepção proativa e preventiva, alcançando reflexos práticos que permitem o reconhecimento de atributos e respeitabilidade como órgão de segurança pública.

Palavra-Chave: Guarda Municipal; Segurança Pública; Jurisprudência, Constituição Federal

ABSTRACT

The present work proposes to discuss the municipal guard and its legal attributions contained in the Constitutional Charter and the practical consequences after the judgment of ADPF 995, regarding its constitutional mission in the context of public security policies, and, thus, also in relation to its limits of action, and the viability of its legal framework as a public security body. This is a bibliographical research, analyzing the Federal Constitution and Laws n° 13.022/2014 and n° 13.675/2018, and ADPF 995, still under a methodological bias, carries out the analysis through bibliographical, doctrinal and jurisprudential sources. The study will be carried out to identify and define the duties of municipal guards. From this analysis, it was possible to see that the main issue is determining the duties of the municipal guards in relation to their practical performance in the context of municipal public security, as the duties of this institution are established by the Constitution and the jurisprudence of the higher courts, therefore, the guards Municipal authorities can greatly contribute to reducing local violence rates, based on a proactive and preventive conception, achieving practical consequences that allow the recognition of attributes and respectability as a public security body.

Keywords: Municipal guard; Public security; Jurisprudence, Federal Constitution

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADPF	Arguição de descumprimento de preceito fundamental
AGMB	Associação das Guardas Municipais do Brasil
ANGM	Associação Nacional dos Guardas Municipais
ANTF	Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CP	Código Penal
CPP	Código de Processo Penal
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GCM	Guarda Civil Municipal
HC	Habeas Corpus
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
PC	Polícia Civil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PM	Polícia Militar
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PFF	Polícia Ferroviária Federal
RFFSA	Rede Ferroviária Federal
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	A MISSÃO CONSTITUCIONAL DA GUARDA MUNICIPAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	14
2.1	A história da guarda municipal no Brasil	14
2.2	A constitucionalidade do estatuto geral das guardas municipais	17
2.3	Novas perspectivas para a guarda municipal com repercussões nas subseqüentes políticas de segurança pública no Brasil	20
3	OS LIMITES DE ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO INTEGRANTE DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA	23
3.1	As contemporâneas atribuições das guardas municipais	23
3.2	Os órgãos responsáveis pela segurança pública	26
3.3	A atuação das guardas civis municipais na atualidade e os reflexos das decisões dos tribunais superiores	30
4	A VIABILIDADE DO ENQUADRAMENTO JURIDICO DA GUARDA MUNICIPAL ENQUANTO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA	36
4.1	Do direito fundamental social à segurança pública	36
4.2	A relevância da ADPF 995 no contexto da segurança pública	39
4.3	A Guarda Municipal como órgão integrante do sistema de segurança pública	43
5	CONCLUSÃO	49
	REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

É cediço que ocorre uma discussão a respeito das atribuições constitucionais das guardas municipais no Brasil. Diante disso, o tema segurança pública não é uma matéria de debate recente no Brasil, pois o cotidiano dos guardas civis municipais que exercem suas atribuições nesse ramo é frequentemente tema de acalorados embates, no sentido de determinar de forma cristalina quais seus limites de atuação. Dessa maneira, ter a certeza de quem, e especificamente, quais funções deve realizar o agente público da área da segurança municipal, é essencial para garantir o exercício democrático do direito e da ordem constitucional.

Hodiernamente no Brasil, a Carta Constitucional de 1988 dispõe no seu artigo 144, especificamente no capítulo da segurança pública, o rol de órgãos responsáveis por operar essa função. A Constituição traz que essas atribuições são apenas daqueles listados no caput do referido artigo, excluindo os guardas municipais, instituição que têm suas incumbências no §8º do art. 144.

Dessa maneira, depois uma concepção histórica em que a guarda municipal possuía função de manter a ordem pública e combater à criminalidade (na época que o Brasil era governado por regências), e hoje em dia essa entidade tem uma atuação considerada mais restrita e com determinados limites, pois conforme dispõe a Carta Magna, sua responsabilidade diz respeito a proteção de bens, serviços e instalações dos municípios. Portanto, surge o seguinte questionamento: quais os limites de atuação da guarda municipal no contexto da segurança pública?

Em vista de tal questionamento, tem a hipótese de que, mesmo perante uma estrutura nítida e estrategicamente constituída, na prática, esses agentes públicos ainda desempenham funções para além das que lhe foram atribuídas, sendo constantemente tema de discussão sobre quais são as reais atribuições das guardas municipais.

A linha metodológica utilizada durante a construção desta pesquisa foi a abordagem o hipotético-dedutivo, visto que existia um conhecimento prévio sobre a atuação das guardas municipais e foi observada a problemática quanto a dificuldade para determinar quais os limites de atuação desses agentes públicos no contexto da segurança pública municipal. Assim, a hipótese será testada para atingir um resultado confirmatório ou negativo do problema. (LAKATOS; MARCONI, 2003)

Quanto à justificativa da presente pesquisa, será pela sua significância e contribuição para o âmbito jurídico de uma forma geral, sobretudo para o campo da segurança pública, levando em consideração que a problemática tratada tem por objeto primordial a

norma constitucional. No aspecto teórico, terá como contribuição uma perspectiva abrangente a respeito a ordem constitucional da Guarda Municipal na atualidade, no que se refere determinar os limites de atuação desses agentes públicos, o tema apresentado em questão, tem impacto de forma direta nas vidas das pessoas, levando em consideração sua essencialidade na garantia do direito fundamental social à segurança dos municípios. Logo, se trata de uma linha temática que perpassa o estudo acadêmico, fazendo parte da minha vida pessoal e profissional, motivo pelo qual observou -se uma relevância para investigar o assunto.

Portanto, foi delineado um objetivo geral para o presente trabalho, qual seja discutir acerca das atribuições legais contidas na Carta Constitucional com suas repercussões práticas diante do julgamento da ADPF 995. Isso em vista, primeiro há de se debater a missão constitucional da guarda municipal no contexto das políticas públicas de segurança pública no Brasil. Em seguida, pesquisar os limites de atuação das guardas civis no sistema de segurança pública. Por fim, analisar a viabilidade do enquadramento jurídico da guarda municipal enquanto órgão de segurança pública.

No que tange ao objetivo de pesquisa, foi escolhido para o presente trabalho o método exploratório do problema, de modo a fornecer informações que tornem a investigação clara, propiciando uma familiaridade com o tema. Assim, foi adotada a pesquisa bibliográfica, que compreende a análise de obras doutrinárias, legislação pertinente, decisões judiciais, artigos publicados em periódicos, teses, dissertações e demais fontes relevantes para a compreensão do tema proposto. Portanto, a pesquisa foi exploratória e qualitativa.

Portanto, o primeiro capítulo da presente pesquisa tem um caráter propedêutico, destinado a debater a história da guarda municipal no Brasil, a constitucionalidade do seu estatuto geral e as novas perspectivas. Em seguida, foi uma estudo sobre as atuais atribuições das guardas municipais, as diferenças das funções de cada órgão da segurança pública e os reflexos das decisões dos tribunais superiores. Por fim, foi realizada a análise do julgamento da ADPF 995 e a viabilidade do enquadramento da guarda municipal como efetivo órgão pertencente ao sistema de segurança pública.

2 A MISSÃO CONSTITUCIONAL DA GUARDA MUNICIPAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA PÚBLICAS NO BRASIL

O presente capítulo apresenta um breve histórico sobre a guarda municipal no Brasil, destacando sua evolução ao longo do tempo e suas principais determinantes. Além disso abordar-se as leis que regulamentam a guarda civil municipal, incluído o Estatuto Geral das Guardas Municipais, a Constituição Federal. O capítulo aborda também a constitucionalidade da lei 13022/14, como também as novas perspectivas para as guardas municipais. O objetivo é fornecer uma base para as análises e discussões posteriores sobre a guarda municipal e suas repercussões legais.

2.1 A história da guarda municipal no Brasil

O Brasil, hodiernamente, passa por um o terceiro período a respeito dos debates sobre a organização de agrupamento civil que se constitui de forma institucional com objetivo de atuação na segurança pública em um ambiente local. Realizando uma breve análise histórica em relação ao assunto, é plausível verificar que a origem das discussões foi começada na época imperial brasileira. Contudo, entender os enredos que envolviam os embates nesse momento histórico em questão, permitirá o entendimento dos impasses atuais que são encarados pela segurança pública brasileira. (ARAÚJO, COUTINHO, 2020)

O análise histórica e política a respeito do Período Regencial do Brasil, no período de 1831 e 1840, atesta que existia o receio que os prepostos da alta patente do Exército nacional, que em grande parte eram fiéis ao governo de Portugal, poderiam provocar as circunstâncias para a destituir o então Governo Liberal da época. Nesse sentido, com o intuito de sustar eventual possibilidade, constituiu-se na data de 18 de agosto de 1831, a chamada Guarda Nacional, isto é, era considerada uma entidade paramilitar que se inspirava na instituição comparável a que existe na França, suas ideias liberais se baseavam tanto nos Estado Unidos quanto na Europa do período. (DOLHNIKOFF, 2005).

Para Ribeiro (2001), no início, a Guarda Nacional tinha como função combater e anular determinados grupos que estavam instalados internamente no Exército brasileiro, que eram adeptos ao refazimento do contexto imperial, pois sua estrutura era composta por um padrão mesclado, em que era marcado pela centralização e ao mesmo tempo era descentralizado, já que sua administração era em um modelo compartilhado pelos juízes de paz que estabeleciam as funções do dia a dia dos respectivos pelotões. Sendo assim, os presidentes

das comarcas detinham a missão de providenciar o alistamento estrito daqueles que possuíam as qualificações econômicas e sociais propícias para serem considerados potenciais eleitores, conforme as normas conferidas na Carta Magna de 1824.

Das diversas atribuições da Guarda Nacional, no período em questão, estava o mantimento do famigerado coronelismo e o sistema escravocrata em vigor. Nas palavras de Kopittke (2016), a atuação, ficou demonstrado, que era um modelo militar de organização que não progrediu de forma efetiva para um destacamento civil, da forma que seria a Polícia da capital da Inglaterra, que em tempo futuro se distanciou do exemplo de referência que era o Exército inglês e obteve formas próprias de performance e missão.

Nesse sentido, após a Proclamação da República em 1889, as Forças Armadas do Brasil voltaram ao poder e com isso a Guarda Civil Nacional ficou subordinada as ordens do Exército brasileiro, resultando em sua dissolução em 1922. Logo, acabando com a primeira fase a respeito da organização de uma força civil no Brasil. (ARAÚJO, COUTINHO, 2020)

Nesta conjuntura, os estados e municípios, desamparados de suas respectivas forças policiais, tinha como artifício imediato a formação das guardas civis como projeto similar à guarda civil de Londres. Na sociedade brasileira nessa época, as guardas civis ganharam força no decurso da primeira metade do século 20, e com isso ostentaram um caráter mais profissional na época democrática depois do ano de 1946, conforme atesta Rocha (2015). Assim, em algumas localidades do país, o policiamento ostensivo, passou a ser executado de forma majoritária pelas guardas civis que foram estabelecidas, reservando assim para as polícias para as ações que diz respeito a manutenção da ordem na sociedade.

Contudo, segundo Battibugli (2006), depois do golpe militar estabelecido no país no ano de 1964, as guardas civis foram abolidas de novo, e com isso as polícias militares desempenharam de forma privativa o policiamento ostensivo, resultando em uma cessação a respeito da criação de uma doutrina civil relacionado ao contexto da segurança pública.

No ano de 1988, em que ocorreu a Assembleia Constituinte, diante da vedação em requerer mudanças no interior do sistema policial estabelecido no período militar que se estabeleceu no Brasil, Kopittke (2016), diz que, a única lacuna que os constituintes lograram êxito, foi somente colocar de forma ínfima, o ressurgimento das guardas civis municipais, com suas atribuições limitadas de forma específica na proteção de bens, serviços e instalações dos municípios, em que foi admitida depois na legislação 13024/2014, mais conhecida como Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Nesse sentido, na época abarcada dentre o restabelecimento da democracia brasileira e a atualmente, as guardas civis municipais conseguiram de novo voltar a crescer

junto com suas atribuições, com isso muitas dessas instituições começaram a ter comandantes oficiais das polícias militares ou tentam se assemelhar ao padrão militar de organização. (KOPITTKKE, 2016).

Sendo assim, as guardas civis buscaram a especialização no âmbito da segurança pública no que se refere a sua atuação no combate à criminalidade, pois atualmente sua formação compõe destacamentos com treino tático, tal qual, o modelo da polícia militar vigente no Brasil. Ao mesmo tempo, outras instituições de guardas municipais no Brasil, focam em um proposta que seja disciplinado no padrão preventivo dentro do que determinas as políticas públicas de segurança pública que estão vigente no Brasil. (ARAÚJO, COUTINHO, 2020)

O Estatuto Geral das Guardas Municipais, tem como finalidade garantir que as guardas não desvirtuem suas atribuições e sobretudo sua identidade institucional em relação as polícias militares, mas, ao mesmo tempo, não se restrinjam ao cuidado dos prédios públicos. Em epítome, a Lei em comento, apresenta, enumera e organiza aqueles serviços no orbe da segurança pública que cada município pode desenvolver a partir do desenho constitucional em vigência. A proposta, sem embargo, não está sendo discutida sob essa perspectiva, inclusive pelos entusiastas do parecer. (KOPITTKKE, 2016)

Poncioni (2015), menciona que o Brasil é conhecido atualmente somente pelo exemplo profissional tradicional de policiamento reativo, como por exemplo o atendimento de emergências e de combate, e sendo assim, o debate fica limitado e apartado em relação a legislação 13.022/2014.

Portanto, de forma inevitável, os debates públicos no que concerne a temática, seguiu no sentido do poder comparável ao das polícias, que se consiste as novas atribuições das guardas municipais. Assim, significa dizer que a lei 13.022/2014 teria ocorrido um desvirtuamento e com isso dado autorização para as guardas municipais, no contexto da segurança pública, executarem atribuições análogas às polícias militares.

2.2 A constitucionalidade do Estatuto Geral das Guardas Municipais

Inicialmente é importante delimitar de forma adequada o conceito de guarda municipal que estará em análise nos debates posteriores. Nesse sentido, Kopittke, (2016), ensina que, a questão primordial é que tem se alegado que o Estatuto Geral das Guarda Municipais, a legislação 13.022/2014, inventou algo que originalmente ela não cunhou, sua ideia foi outra, ou seja, ela chegou justamente para impedir que se concebesse.

O art. 2º caput da legislação 13.022/2014 trouxe uma inovação no que se refere a norma contida na Carta Magna de 1988, já que abrangeu uma alteração em relação a natureza das guardas municipais, concedendo a atribuição da proteção municipal preventiva, isso ocasiona uma violação da competência determinada pela Constituição as polícias militares, porquanto cabe elas a proteção preventiva, através da função de polícia ostensiva, também conhecida pela doutrina como polícia preventiva. Logo, com essa constatação, deve esse trecho ser declarado inconstitucional, por ofensa ao art. 144, §§ 5º e 8º, da Carta Constitucional. (ARAÚJO, COUTINHO, 2020)

As discussões públicas deve focar no ponto de vista que traz a diferença e separa as funções da polícia ostensiva determinada pela Constituição de 1988 em relação às polícias militares e as atribuições de segurança preventiva, ofertadas pelos municípios, que a legislação 13.022/14 definiu para as guardas civis municipais, em que são de responsabilidade as prefeituras. Nesse sentido Poncioni (2015), menciona que a caracterização legal sobre o atual padrão de policiamento ostensivo do Brasil tem como base o Decreto-Lei nº 667, de 1969 que assim se refere à atividade preventiva reservadas as polícias militares, em seu artigo 3º.

Levando em consideração o contexto histórico da concepção do Decreto nº 88.777, de 1983, em outras palavras, foi elaborado na época da ditadura brasileira, as diretrizes das Polícias Militares no processo de mudança em alinhamento a redemocratização do país, foi em consonância com a Constituição. Já que, segundo Poncioni (2015), até os tempos atuais não ocorreu nenhuma objeção a respeito de sua constitucionalidade, com isso o decreto atrelou a missão das polícias militares à concepção reativa de policiamento ostensivo, por meio da radiopatrulha (art. 2º, n. 27), isto é, o policiamento de ordem preventiva.

Nesse sentido, em relação a manutenção da Ordem Pública, seu conceito está relacionado ao exercício dinâmico do poder de polícia, no contexto da segurança pública, em que se manifesta por ações que são predominantes e ostensivas, com o objetivo de prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir casos que infrinjam a ordem pública. Perante essa perspectiva, é entendido que as guardas civis que são concebidas pelas prefeituras, não podem utilizar, unidades de choque, de grupamentos especiais de ação, de centrais de atendimento de emergências para chamados sobre delitos.(KOPITTKKE , 2016).

Diante destas verificações empíricas se solidificou um entendimento doutrinário que conecta a noção de prevenção que no contexto da segurança pública acontece, por intermédio da conexão das diferentes agências públicas em volta de propostas que tenha como propósito dirimir os fatores de risco que favorecem a violência. Entre os instrumentos de combate à violência, o policiamento ostensivo tem a sua efetividade, contudo não obtempera

pela eficiência de uma política no contexto segurança pública brasileira. (ARAÚJO, COUTINHO, 2020)

Na conjuntura brasileira, tal entendimento foi convalidado em esforços do governo federal, entretanto, as proposituras são empregadas com tempo limitado, e são de forma rápidas esvaziadas, resultando no paradigma tradicional que imagina a prevenção da violência com fundamento no policiamento reativo. (KOPITTKKE, 2015).

Conforme Kopittke (2016), o Estatuto Geral das Guardas Municipais é o resultado de um empenho coletivo gerado através de experiências comunitárias difundidas pelo Brasil, a produção dos núcleos de pesquisas das universidades brasileiras em cooperação com estados, municípios e ONGs que se deu início nos anos de 1990 com maior do envolvimento do governo federal durante a década de ouro da prevenção que correspondeu entre ao anos de 2001 a 2011, época em que 3 projetos nacionais apostaram promover e consolidar de forma institucional essa nova perspectiva na sociedade brasileira.

No que se refere a ideia de prevenção proposta pelos inúmeros atores que colaboraram energicamente do entendimento sobre segurança pública sob a ótica social, e teve como herança a legislação 13022/14, no trecho conferido que trata sobre proteção municipal preventiva, deve ser legitimada a partir das 18 competências próprias para a guarda civil municipal que devem ser categorizadas em novas práticas, projetos e estratégias pelos municípios, de forma integrada e conjunta às estratégias desenhadas pelas polícias militares para cada território.(KOPITTKKE, MENDES, CARNEIRO 2016).

Nesse sentido, as instituições das guardas civis não podem atrelar as suas atribuições aos chamados de emergência, que se configura como uma função privativa das Polícias Militares. De outro modo, as guardas municipais podem ser uma conexão entre as políticas sociais e as polícias, com o objetivo de construir estratégias proativas e verdadeiramente preventivas no contexto da segurança pública local.(KOPITTKKE , 2016)

Todavia, no dia-a-dia, as guardas municipais têm sido impelidas para o padrão de policiamento ostensivo similar ao modelo militar e de emergências em função da preferência que muitos municípios vinham atuando nesse sentido, até a publicação da legislação 13.022/2014, conforme Carneiro, (2016) menciona. Em relação a atuação de oficiais das Polícias Militares para o administração das guardas civis, a lei em comento, chegou precisamente para tentar mudar essa alusão simbólica e cultural que as polícias militares desempenham e a mimetização institucional que surgia como tendência apropriada. Para Kopittke (2016), ao mesmo tempo, essa atuação moldado no aspecto característicos das polícias

ostensivas, tendia delimitar as funções das guardas municipais inseridas dentro da norma constitucional, diante das evidências a respeito de como funciona para diminuir a criminalidade.

Cabe a observação que a compreensão acerca da constitucionalidade da lei 13.022/2014 não se resume ao termo ‘poder de polícia’, já que o preceito legal em questão não possui essa nomenclatura. De outro modo, como ensina Kopittke, (2016), o que ocorre é mais uma equívoco, que induz a uma dedução errada: de que uma instituição uniformizada, com atribuição para realizar prisão e para portar armas, só pode ser considerada numa polícia. Inferência errada, visto que, a Constituição abriga o direito de prender a todo cidadão brasileiro que diante de flagrante de ato ilícito e apresentar de forma imediata à autoridade competente.

Assim sendo, para quem argumenta que a guarda civil municipal é uma força de combate à criminalidade, que devem usar de armamento de grosso calibre, devem também, levar em consideração a alegação jurídica a respeito da inconstitucionalidade da legislação 13.022/2014, essa função já foi reservada no sistema constitucional atual. (KOPITTKKE , 2016)

Sendo assim, é necessário a reflexão sobre os novos rumos seguidos acerca da segurança pública no Brasil e a efetiva missão constitucional das guardas civis propostas nos municípios. As recentes questões atribuídas à segurança pública está para a tradição nacional não tem mais nada que uma força de segurança pública possa realizar, bem como patrulhar ruas, receber ligações emergências e prender criminosos. Contudo, é nessa questão que se encontra equívoco a respeito da temática.(KOPITTKKE , 2016)

Logo, as decisões do Supremo Tribunal Federal podem findar o terceiro momento do debate sobre a viabilidade da inserção de corporação não militar em atuação na esfera da segurança pública, com isso completará o período de ações de caráter preventivo no país, em que se afirmar a restrição do modelo militar, com fundamento no policiamento ostensivo de emergências e de combate.(CARNEIRO 2016)

Portanto, por mais que as pesquisas a respeito do assunto indiquem, estas ações são reconhecidas como as escolhas mais caras e improdutivas, quando sua aplicação é realizada de forma isolada. Deste modo, em contraponto, os defensores que são contraditórios a concretização legal das organizações desenvolvidas pelas guardas municipais como forças de aporte à prevenção da violência, estão de uma certa forma dando contribuição decisiva para a transformação dos agrupamentos de guarda civis municipais das prefeituras em similaridade com a Polícia Militar.(KOPITTKKE, 2016)

2.3 Novas perspectivas para a guarda municipal com repercussões nas subseqüentes políticas de segurança pública no Brasil

Segundo Poncioni (2015), a falta de aprofundamento na investigação, métodos considerados sistematizados com foco na atuação preventiva no trabalho diário dos agentes de segurança pública, resulta numa lacuna para a continuação reprodutiva da subcultura policial no Brasil, e a reprodução do padrão tradicional e organizativa das Polícias Militares que não gera efeitos favoráveis a longo do tempo.

Sendo assim, na oposição desta ótica, depois dos anos de 1990, diversos municípios brasileiros estão reunindo empenhos com a finalidade de resolver a questão da violência que aflige a sociedade. Entre tais ações, estão incluídas as campanhas para a entrega de armas de fogo de forma voluntária, como também um maior restrição na venda de bebidas alcoólicas e legislações que abordam a respeito dos horários que funcionam os bares, outro exemplo é instalação de sistemas como os chamados Disque Denúncias. (ARAÚJO, COUTINHO, 2020)

Nesse sentido, pode-se mencionar também os programas que são operados pelos governos com planos em várias áreas. Entre os que tem a comprovação exitosa pode-se aludir o Fica Vivo, de Minas Gerais, o Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco. Na esfera municipal, é plausível apontar a Política de Segurança Pública de Canoas-Rio Grande do Sul, que após um empenho coletivo entre o município e as polícias, de acordo com os estudos de impactos sobre essa política, foi possível diminuir em aproximadamente 38% o percentual de mortes violentas na cidade em questão. (KOPITTKKE , 2016)

Nessa perspectiva, Kopittke (2016) assevera que há inúmeras de alternativas que pode agregar as estratégias preventivas perante a problemática da violência e as guardas municipais no contexto da segurança pública. Estas ações podem ser operadas com vistas a missão realizada pelas guardas civis em conformidade com as normas constitucionais dispostas na legislação 13.022/14. Diante das possibilidades, está a polícia administrativa que, segundo Carneiro (2016) são subutilizadas no país em detrimento à medida repressiva penal.

Conforme determina o art. 5, XII, do preceito 13.022/2014, a atribuição de polícia administrativa executada pelas guardas civis, interligada às outras fiscalizações, pode resultar em uma nova vivacidade e dinamismo para os Códigos de Convivência. Com essa função das guardas municipais, os códigos citados podem estabelecer uma pactuação dos municípios, em que sejam se reconhecidas as liberdades, contudo seja estabelecidos limites para permitir a convivência harmoniosa. (KOPITTKKE, 2016).

Assim, operando em parceria, as guardas civis estão com autorização no que se refere a assumir uma nova missão, em outras palavras, com a aplicação de multas para aquelas atividades que estão em desconformidade com a pactuação, que sobretudo trazem respostas

mais efetivas, e não apenas a condução do crime para a justiça criminal. (ARAÚJO, COUTINHO, 2020)

O texto da legislação 13.022/2014 consente, que as entidades das guardas civis, o poder de fiscalizar acerca das mais variadas temáticas, como por exemplo: perturbação de sossego, descarte e depósito irregular de lixo, venda e distribuição de bebidas alcoólicas para menores, consumo de substâncias consideradas ilegais em praças e parques municipais. Existe um trabalho que propõe a concepção de um sistema em conjunto com a Secretaria da Fazenda em que essas respectivas multas sejam registradas na dívida pública e, quando não ocorrer o pagamento das dívidas, os órgãos de proteção ao crédito sejam chamados. (CARNEIRO, 2016).

Uma das atribuições da guarda municipal é desenvolver estudos de impacto de segurança pública. Por isso, ela pode propor formidáveis colaborações para dinâmica de crescimento da comunidade local, como por exemplo elaborando considerações acerca do desenho arquitetônico dos novos empreendimentos nos municípios com a finalidade de atenuar a violência que podem gerar. Um modelo que deu resultado foi nas cidades do Rio Grande do Sul que aparece como um admirável programa de segurança pública que tem a guarda municipal como protagonista local. (ARAÚJO, COUTINHO, 2020)

Kopittke (2016), cita que em Canoas, o estudo de impacto de segurança pública foi concretizado, com a coordenação realizada pela guarda civil, em cooperação dos engenheiros e arquitetos que fazem parte da Comissão de Controle Urbanístico. Fundamenta – se em três eixos: análise urbanística, com a elaboração do plano setorial específico dentro do plano diretor e das diretrizes gerais no plano de obras da cidade, análise arquitetônica dos novos empreendimentos e dos impactos no seu entorno, com a definição de medidas compensatórias, análise de planos privados de segurança privada.

A elaboração de programa municipal para a prevenção da violência que tenha uma abordagem multidisciplinar e proativa, disposto no Estatuto das Guardas em seu art. 5, inciso XI e XVIII conectando as ações a esfera federal, pois sem isso, fica evidente a perda de vistas as necessidades da comunidade local. Nesse sentido, um aspecto que fazer jus ao interesse para os serviços concebidos pelas instituições das guardas municipais, são as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, pois trabalha em dois prismas diferentes em relação ao seu público, já que de um lado os adolescentes que executam as medidas socioeducativas e necessitam de acompanhamento multiprofissional, e por outro lado, as crianças e adolescentes que estão em idade escolar, inscritos em unidades educativas, entretanto, não têm frequência regular na escola. Conforme os estudos de Dal Santo (2013), adolescentes que transitem por estes dois perfis são mais predispostos à delinquência com frequência.

Portanto, de acordo com a legislação 13.022/2014 existe inúmeras atribuições para as guardas civis nas cidades, que seja diferente do padrão militarista das polícias militares e civil, já que os agrupamentos das guardas municipais podem cooperar para a redução dos índices de violência nos municípios, por meio de uma concepção proativa e preventiva de segurança pública. Em aversão a esse novo entendimento para as instituições em questão, estão as percepções anacrônicas de políticas públicas que ambicionam por implicações a curto prazo e abalizada no punitivismo penal, armamento da sociedade civil, política de encarceramento em massa e genocídio de residentes de bairros periféricos do Brasil.

3 OS LIMITES DE ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO INTEGRANTE DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Nesse capítulo abordou -se as contemporâneas atribuições das guardas municipais, apresentando definições e parâmetros de sua atuação prática no contexto da segurança pública, destacando sobretudo seu papel constitucional. São explorados também as diferenças entre os órgãos de segurança pública e a forma de atuação de cada um, e na última seção desse capítulo foi estudado como os tribunais superiores têm decidido no sentido de determinar os limites de atuação das guardas municipais. O capítulo contribuirá para a compreensão das funções dos guardas civis e suas implicações no ordenamento jurídico e na sociedade contemporânea.

3.1 As contemporâneas atribuições das guardas municipais

A Constituição Federal em seu capítulo III, apresenta todos os integrantes que fazem parte da segurança pública, absteve de abranger, de forma proposital, as guardas civis municipais em seu artigo 144. Deste modo, apenas diante do parágrafo 8º da Carta Magna, que o servidor público correspondente a segurança municipal é tratado, sendo a ele autorizado a atuação no que se refere a proteção restritiva e delineada meramente aos bens, serviços e instalações municipais. Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Conforme Bastos (2015), a guarda municipal, a teor do disposto no § 8º, do art. 144, da Carta Magna, tem como missão precípua a proteção do patrimônio do município, limitação que não afasta nem retira de seus integrantes a qualidade de agentes da autoridade, legitimados, dentro do princípio de autodefesa da sociedade, a fazer interromper eventual prática delituosa, realizando a prisão de quem se encontra em flagrante delito, como de resto facultado a qualquer um do povo.

Depreende-se ser inequívoco que o legislador pretendeu diferenciar as atribuições desses operadores da segurança pública municipal, com o intuito de não ocorrer conflito das funções em relação as outras forças de segurança pública. Dessa forma, a atuação das guardas civis municipais ficaria circunscrita ao âmbito municipal, em outras palavras, atuando como instituição preventiva dos bens públicos municipais. Nas palavras de Tormena (2023), as guardas civis não fazem parte da segurança pública, em decorrência de não estarem dispostas no caput deste artigo, já que está prevista constitucionalmente apenas no parágrafo 8º, no qual é restrito o seu poder de atuação ao contexto municipal.

Nesse sentido, existe o debate referente ao modo como esses agentes públicos são tratados, pois são considerados como “separados” ou até mesmo “restritivos” dos outros agentes de segurança pública, em outras palavras, a guarda municipal por não estar elencada no rol do artigo 144 da Constituição, ela não pode ser considerada órgão integrante do sistema de segurança pública. Contudo, o fato é que o constituinte originário foi completamente proposital na sua construção legislativa. De acordo com Silva (2007), jurista incumbido pela assessoria da Assembleia Nacional, as guardas civis municipais não necessitam estar listadas nos mesmos modos dos outros órgãos de segurança pública, pois o constituinte almejou que tivesse essa “separação” de área de atribuição. Ele sustenta que assegurar a incolumidade do patrimônio municipal, que compreende os bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens patrimoniais, mas não é de polícia ostensiva.

Nesta oportunidade, é necessário reforçar que a Carta Política, por escolha político-democrática manifestada pelo constituinte, não conferiu a guarda civil municipal a atribuição ostensiva inerente da polícia militar ou dos agentes da polícia civil, em que suas características são geralmente identificadas por seus fardamentos, armamento como também por suas respectivas viaturas. Nesse sentido, é cediço entender que as guardas civis não devem extrapolar suas atribuições ao chegar ao ponto de serem confundidas com “polícias municipais”. Logo, compreendendo qual atribuição específica desses agentes públicos as quais exercem, é importante saber a forma de atuação na prática das guardas municipais.

Nessa diapasão, que surge a legislação 13.022/2014, que traz os limites de atuação das guardas civis. Dentre os principais escopos da lei em comento, é conseguir determinar os princípios que vão nortear a instituição municipal, suas respectivas competências, o surgimento, as exigências da investidura para exercer a função de guarda municipal, como também da capacitação, das prerrogativas, das vedações, dentre outros.

Essa vocação existente nas guardas municipais, isto é, uma atuação preventiva e comunitária seria o primordial aspecto ambicionado para a identidade das guardas civis. A legislação 13.022/14 salienta esse caráter preventivo na atuação profissional desses agentes públicos municipais, entretanto parece que a interpretação que se tem dado a ela é bem distinta. E é essa compreensão que vai determinar a concepção de segurança pública que querem representar, em outras palavras, um modelo tradicional ou uma possibilidade de inovação (MARIANO, 2016)

Nesse entendimento, restou evidente em seu artigo 4º que sua competência geral, de acordo com a Constituição, está relacionado a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do município. Já no artigo 5º da respectiva legislação, o

constituente foi cristalino ao determinar as competências peculiares dos guardas municipais. Sendo assim, ostentam uma função somente no que se refere a preservação em que sua competência é no âmbito municipal, pois ficou entendível em seu caput que as competências das guardas civis devem ser distintas das competências dos órgãos de segurança pública federais e estaduais. (BRASIL, 2014)

Assim, a discussão chega ao ponto se as guardas municipais dispõem de um poder ostensivo e repressivo, em que suas atribuições estão relacionado ao combate da criminalidade, ou seja, se podem agir contra crimes, contudo gera a indagação: Qual o limite da atuação das guardas municipais diante do ordenamento jurídico vigente? Essa questão carece de uma análise mais aprofundada e minuciosa.

Ainda que saibam que sua atuação se além à abrangência municipal, inúmeros guardas civis têm excedido suas restritas atribuições. Pois em casos de busca pessoal e de flagrância têm demandado desses agentes públicos determinados procedimentos diferentes do que está proposto na Carta Magna. Como por exemplo pode ser observado em duas importantes ações julgadas pelos Tribunais Superiores. O primeiro caso refere ao Recurso Especial nº 1.977.119/SP, julgado pela 6º turma do STJ (BRASIL, 2022). No caso em questão, o acusado foi sentenciado à pena de 5 anos de reclusão, em regime fechado, mais multa, pela prática do delito com previsão no art. 33, caput, da lei 11.343/2006 pelo TJ/SP, depois da abordagem realizada por guardas civis municipais.

No que se refere ao Recurso Especial interposto pela defesa do acusado, o ministro Rogério Schietti da 6ª Turma do STJ, fez duas críticas em relação a atuação das guardas civis municipais, objetivando clarificar um ponto de vista sobre a temática. Na perspectiva do então relator, em seu voto de provimento, assevera que se faz indispensável a delimitação das atribuições dessa instituição, de acordo com ele, embora qualquer cidadão, inclusive as guardas municipais, possa realizar a prisão de quem esteja em flagrante delito, nem todo caso a ocorrência flagrancial é evidente e indiscutível em que se torna legítima a atuação de qualquer do povo, ressaltou também que muitas vezes, o flagrante só é descoberto depois da realização de ações invasivas inerentes a atividade policial, como por exemplo a busca domiciliar e a busca pessoal. Assim, Schietti demonstrou situações em que a atuação das guardas municipais excederam sua delimitada função de proteção de circunscrição municipal.(BRASIL, 2022)

Em relação ao outro caso em comento, é ainda mais paradigmático. No STF, em 26/08/2022, os Ministros da 1ª turma julgaram e definiram que a atribuição das guardas civis municipais se restringe ao que está disposto no artigo 301 do Código de Processo Penal. Em outros termos, a Guarda Civil somente pode realizar prisões em flagrante, em que o “poder” é

atribuído a qualquer um do povo, circunscrevendo-se às suas funções ao âmbito municipal. Portanto, o episódio tratava de sentença de 06 anos, 09 meses e 20 dias de reclusão, em regime inicial fechado, e ao pagamento de 680 dias-multa, no valor mínimo unitário, como incurso no art. 33, "caput", da Lei 11.343/06 de decisão de juiz de 1º grau, teve como implicação a absolvição do acusado em sede de agravo interposto pela Defensoria /SP. (BRASIL, 2022)

No entanto, apesar das duas turmas do STJ e a primeira turma do STF já tenham sentenciado o limite da atuação das guardas municipais, impera uma instabilidade jurídica no contexto da segurança pública municipal. Nesse sentido, pretendendo expor sua missão, de forma definitiva, a Associação Nacional dos Guardas Municipais (ANGM) propôs Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), em que foi para plenário do STF em março de 2023, no intuito de determinar que as guardas municipais apresentam característica de órgão de segurança pública, e a tese da autora saiu vencedora por 6 a favor e 5 contra.

Portanto, os julgamentos dos tribunais superiores vem sendo reflexo de um poder judiciário correto. Já que vem delimitando a atuação das guardas municipais para apenas a guarda e proteção dos bens municipais, evitando a extrapolação das atribuições, por conseguinte sem dar a esses o poder ostensivo de polícia. Entretanto, possuindo a competência para efetuar prisões em flagrante, ressalvado quando preencher os requisitos do artigo 302 do CPP, exceder suas funções determinadas pela Constituição. Perante o exposto, é essencial a distinção das guardas civis municipais dos outros órgãos integrantes do sistema de segurança pública.

3.2 Os órgãos responsáveis pela segurança pública

A redação da Constituição Federal de 1988 é clara ao determinar de forma expressa os agentes públicos que detém a responsabilidade de garantir a paz e a segurança social na sociedade brasileira, pois traz em seu capítulo III, explicitamente, todos os integrantes que fazem parte da segurança pública. Está previsto no artigo 144 da Carta Política que a segurança pública, ainda que direito e responsabilidade de todos, é desempenhada pelos seguintes órgãos (BRASIL, 1988):

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

- I- polícia federal;
- II- polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

Diante desse rol taxativo, é possível delimitar o que cada integrante da segurança pública tem competência para desempenhar.

Iniciando pela Polícia Federal, que conta com aproximadamente mais de 13.854 profissionais (BRASIL, 2022), ela desempenha uma das mais relevantes missões dentro a segurança pública no contexto nacional, sobretudo em decorrência de suas delimitadas funções. Diante disso, é possível inferir da norma constitucional de 1988, no seu artigo 144, I, § 1º, estabelece as funções dessa instituição de forma cristalina e detalhada, pois também serve como base para regulamentos extravagantes.

É necessário compreender que, tradicionalmente, a legislação 4.483/1964 (BRASIL, 1964) que concebeu o Departamento Federal de Segurança Pública, logo após converteu-se no Departamento de Polícia Federal, e tratou de organizar na forma administrativa as atribuições do órgão de segurança pública em questão. Nesse sentido, de acordo com Barbosa (2010), a Polícia Federal desempenha funções de polícia típicas e atípicas.

No entanto essa instituição se diferencia da Polícia Rodoviária Federal, esta detém um orçamento para ser utilizado na previsão de aproximadamente R\$ 6,10 Bilhões para ano de 2023, o departamento de Polícia Rodoviária Federal tem sua atuação como alicerce em dois princípios fundamentais, isto é, na segurança das vias federais e como também enfrentamento da criminalidade. (BRASIL, 2023)

Além do mais, no que concerne sua competência, existe um conjunto de normas que regulam sua atuação enquanto PRF. A Carta Magna dispõe no seu artigo 144, § 2º as atribuições dessa polícia, conforme § 2º a polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, a legislação 9.503 de 1997, isto é, o Código de Trânsito Brasileiro, estabelece no seu artigo 20 o rol de funções que podem ser exercidas pela PRF. Ao mesmo tempo, o decreto 1.655/95 determina a competência da Polícia Rodoviária Federal e versa sobre outras providências. Outra norma relevante é o 11.348/2023, que expande, no seu artigo 58, suas atribuições de exercício.

Sendo assim, cabe diferenciar as funções PRF em relação a PFF, como também da pouco habitual Polícia Ferroviária Federal. A Polícia Ferroviária Federal é diferente da mais conhecida que é Polícia Rodoviária Federal, pois enquanto a PRF exerce sua competência no

contexto da proteção das rodovias, a PFF, no que lhe diz respeito, responsabiliza - se pela segurança das vias ferroviárias.

De tal modo, após investimentos significativos realizados no ano de 2021, conforme dados levantados pela ANTF (Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários), constatou-se que entre o período de 1997 à 2021, houve um crescimento de 186% da frota de material rodante. Diante disso, é inevitável que se assegure tais vias e para isso é necessário se fazer por meio de autoridades com competência, como é o caso da PFF. (ANTF, 2022)

Sendo assim, a redação do artigo 144, § 3º da Lei Maior decreta de forma vaga o que incumbe à essas polícias ostensivas. É devido a isso que atualmente esse órgão de segurança pública não é muito lembrado, pois não vem atuando de fato, segundo constata Barbosa (2010). De acordo com a Polícia Federal, não há uma instituição pública designada de “Departamento de Polícia Ferroviária Federal”, ainda que exista previsão no artigo 144 da Constituição.

Contudo, o que existe, é o desempenho de funções através dos empregados públicos nesse área. Em que entidades como a Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), são classificados como agente de segurança pública, no entanto não tendo a função e competência para ser considerado Policial Ferroviário Federal.

Do mesmo modo, existe aqui, mais um equívoco no sistema público de segurança brasileiro, pois aqui tem uma lacuna, ou até mesmo, ausência de agentes responsáveis por garantir a segurança das ferrovias brasileiras, e por conseguinte deixando brecha para atuações incompatíveis e ilegítimas. De outro modo, no que se refere a Polícia Civil, esta é considerada um dos órgãos da segurança pública mais conhecidos pela sociedade brasileira, efeito direto da sua abordagem constitucional.

A Polícia Civil exerce relevante função de polícia judiciária, já que possui competência de averiguar as infrações penais civis (salvo às militares), segundo dispõe o artigo 144, § 4º da Carta Maior de 1988. É necessário ressaltar que (observada a competência da União), esses agentes públicos estão subordinados aos governadores dos estados da federação, por intermédio de suas respectivas secretarias de segurança pública.

De tal modo, compete à Polícia Civil, a investigação de infrações penais, no curso do inquérito policial, de acordo como é determinado pelo art. 4º do CPP, ficando assim estabelecido que incumbe a esses agentes públicos a atribuição de instaurar inquéritos policiais na sua atinente área de atuação. Todavia, não existe objeção nos episódios em que a PC Estadual apura um crime de competência Federal, ou até mesmo a polícia federal elaborar um inquérito para verificação de um crime de competência estadual (LOPES JUNIOR, 2022).

Destarte, é notório concluir que a função da Polícia Civil é uma das mais cristalina e simples de serem percebidas na prática cotidiana. Porém, isso não deve ser entendido como carta branca para exceder suas funções estabelecidas pela legislação vigente. Já que foram definidas normas para serem adotadas e extrapolar acarreta não apenas em abuso de autoridade, como também afeta de forma direta a ordem democrática. Nem por isso, não é raro observar episódios em que esses agentes públicos exageram em suas funções, se abusando do poder que é lhe dado, e manchando o nome da instituição.

Diante disso, é essencial respeitar as normas constitucionais. Se torna imprescindível que nos guiemos por leis pré-estabelecidas, para que só então possamos ter um devido processo legal. Nesse sentido, é imperativo também, qualificar e determinar os limites dos Policiais Militares, que distintos dos Policiais Cíveis, os PM tem sua atuação no combate aos delitos e repressão criminal.

No tocante as Policiais Militares e Corpos de Bombeiros Militares, são diferentes quando comparados a Polícia Civil, pois os policiais Militares exibem uma característica ostensiva e garantia da ordem pública, em outras palavras, tem atribuição de fiscalizar em matéria de segurança pública. Do mesmo modo, é importante fazer uma ressalva quanto a semelhança da Polícia Militar em paralelo as guardas municipais, todavia existe a distinção, já que é considerado um órgão integrante do sistema de segurança pública conforme dispõe constitucionalmente.

Segundo Di Pietro (2019), consubstanciado nos preceitos constitucionais, infraconstitucionais e doutrinas jurídicas consolidadas, as guardas civis têm competência limitada pela Carta Maior, restringindo-se a desempenhar a guarda dos bens, serviços e instalações municipais. Além disso, destaca que por meio da Lei nº 13022/2014 concebeu-se um novo ente de segurança pública com novas funções, análogas àquela das Polícias Militares, o que é considerado inconstitucional, logo, entrando em conflito com os dispositivos de atribuições constitucionais das Polícias Militares.

Dentre as principais atribuições das polícias militares estão: fiscalizar e coibir ações ilícitas de forma rápida, no intuito de prevenir delitos e exigindo que os indivíduos respeitem as normas. Sendo assim, a PM atenta-se com as práticas ilícitas que estão ocorrendo ou que acabaram de acontecer, ao contrário da Polícia Civil, que se atém as infrações ocorridas. A polícia militar é considerada como uma força de segurança mais ativas, e também é percebida como a mais tradicional, dentre todos os órgãos de segurança pública. Todavia, do mesmo jeito que a Polícia Civil, comete infrações ao exceder suas funções.

Deste modo, se torna cada vez mais imprescindível observar a atuação de cada integrante da segurança pública. Ponderar, rever e planejar atribuições faz com que conseguimos perceber melhor as novas competências desses agentes da segurança pública, como é o episódio recente da emenda constitucional que trouxe as policiais penais para o escopo de segurança pública.

Nessa perspectiva, as Policiais Penais Federal, Estadual e Distrital, foram criadas na data de dezembro de 2019, no Congresso Nacional, que promulgou a Emenda Constitucional de número 104, assim concebendo a mais recente Polícia Penal, que é o órgão responsável pela segurança do sistema prisional Federal, Estadual e Distrital, conforme está disposto na redação do Art. 144, §5º-A, CF. Sendo assim, os agentes penitenciários passaram a ser considerados integrantes das demais polícias brasileiras, entretanto com atribuições limitadas àquele estabelecimento prisional. (BRASIL, 2019)

Com esse novo cenário, compete aos Policiais Penais a segurança externa dos presídios, como também a execução de atividades de caráter preventivo e ostensivo nos presídios de forma padronizada em Brasil. Destarte, é perante dessa massiva delimitação dos agentes de segurança pública que gera a seguinte indagação: Esses agentes públicos, que estão incumbidos pela segurança da sociedade brasileira, estão atuando de forma correta?

No âmbito nacional, uma parte desses operadores de segurança pública tem atuado de forma desproporcional, conforme os dados analisados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2022), que apurou o índice de Mortes Violentas Intencionais de 2020 a 2021. Segundo o Anuário, o Brasil apresentou teve aproximadamente mais de 6.000 (seis mil) mortes decorrentes de intervenção policial no ano de 2021, a taxa é considerada alarmante por 100 mil habitantes, e é considerada alta pelos especialistas.

Portanto, é necessário um aprofundamento nos estudos a respeito da atuação desses agentes operadores da segurança pública, pois, embora saibam de suas respectivas atribuições, , ainda excedem suas funções em determinadas ocasiões. Sendo assim, é perante desse panorama desordenado que os tribunais superiores têm decidido interceder e impedir essas condutas indesejadas. Não só estabelecendo a real atribuição de cada força de segurança pública, como também em especial daqueles que ainda estão necessitando de interpretação da legislação a respeito de suas funções, que no caso em questão são as guardas municipais e precisam de uma atenção a mais.

3.3 A atuação das guardas civis municipais na atualidade e os reflexos das decisões dos tribunais superiores

Após o panorama demonstrado, é necessário depreender a respeito da atuação das guardas civis municipais e o entendimento dos tribunais em relação aos descomedimentos desses servidores públicos. Isto posto, compreendendo de onde vem os principais casos, saberá se as principais decisões do Poder Judiciário estão cumpridas com efetividade .

No que se refere a atuação das guardas civis municipais hodiernamente, é cediço que suas atribuições são delimitadas de acordo com a Carta Política , isso é irrefutável. Todavia, na prática, o que acontece é que esses agentes públicos excedem suas funções, indo além do que lhe é permitido pela norma jurídica, em outras palavras, extrapolam suas funções determinadas pela Constituição Federal, que as são de preservar e proteger bens, serviços e instalações municipais.

Nessa perspectiva, há diversas ocasiões em que a atuação das guardas civis são tema de debate no STJ, como por exemplo o episódio referente ao Habeas Corpus Nº 833374 - GO que tem como Relator o Sebastião Reis Júnior. No caso em questão, os guardas civis municipais de Aparecida/GO, após denúncia anônima, sem qualquer diligência preliminar, teria invadido o domicílio do réu e efetuado a prisão em município distinto de sua jurisdição - município de Goiânia/GO. (BRASIL, 2023)

Dessa maneira, diversos Estados possuem municípios com Guardas Municipais que se qualificam como verdadeiras Polícias Municipais. As informações obtidos pelo Gabinete do Ministro Schietti do STJ, retratou que a GCM, de fato, assumiu o papel tanto da PM como também da PC. De tal modo, essas averiguações oficiais colhidas do Sistema de Registro Digital de Ocorrências da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo assinalam que no ano de 2021, 80,2% das ocorrências oferecidas nas delegacias de Holambra foram feitas pela Guarda Municipal, somente 14,8% foram levadas pela Polícia Militar e 5% pela Polícia Civil. Em relação aos municípios como Indaiatuba o ano de 2019 e Estiva Gerbi em 2020, foram 70,54% e 72,58% das ocorrências protocoladas nas delegacias em 2019 foram comunicadas pela GCM. (BRASIL, 2022)

Do mesmo modo, julgando conforme determina a Carta Constitucional e pretendendo estabelecer o melhor para a população brasileira, os tribunais superiores têm uniformizado julgamentos em que as Guardas Civis não possuem o mesmo poder dos outros agente de segurança pública elencados no rol do artigo 144 da Constituição. Dessa forma, que é essência a análise dessas decisões judiciais.

Em razão dos inúmeros recursos oriundos dos tribunais de justiça dos estados, em especial do Estado de São Paulo, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal

vem deliberando uma sucessão de julgamentos pautados na ilegalidade da atuação das guardas civis municipais.

Nesse sentido, um dos casos ocorreu ainda com a participação do Min. Nefi Cordeiro, na 6ª turma do STJ. É o Resp de nº 1.854.065/SP, 6ª T., em que se analisava uma prisão logo após uma suposta situação de flagrância. Acontece que, conforme o Relator, não existiu nenhum impedimento à prisão em situação de flagrância realizada por guardas civis ou qualquer outra pessoa do povo, não tendo o que dizer, em determinados casos, em ilicitude das provas daí resultante, dado que no caso em questão, todavia, depois de uma denúncia anônima, os guardas civis municipais realizaram a abordagem no acusado e, não localizando nenhum tipo de entorpecentes, acompanharam o réu até um terreno situado nas proximidades, aonde foram localizado, além de material similar a maconha, 10 reais, um filme plástico usado para embalar a droga e documento referente à execução criminal do incriminado. Deste modo, o Recurso Especial do MPSP foi julgado improvido e com isso se estabeleceu um novo precedente na ocasião a respeito dessa temática. (BRASIL, 2021)

No entanto, mesmo com um julgamento importante como esse, os Tribunais de Justiça permaneceram a se esquivar no que se refere a proferir decisões sobre esse assunto, e com isso deixando toda o encargo para os Tribunais Superiores. Por conseguinte, isso gerou uma sucessão de julgados importante no ano de 2022. Pois no mês abril/2022, o Ministro Reynaldo Soares, da 5ª turma do STJ, ao julgar o HC 736.926, considerou ilegal o processo baseado em apreensão de drogas efetivada pela Guarda Civil e com isso absolveu mulheres acusadas por tráfico de drogas. Para o ministro, o crime de tráfico de drogas ilícitas, embora permanente, só foi verificado após a revista pessoal por funcionário público que não é considerado policial, o que demonstra a irregularidade por ausência de causa justa e prévia. (BRASIL, 2022)

No mês seguinte do mesmo ano, mais precisamente em maio/2022, a 6ª turma do STJ decide novamente sobre a matéria. Sendo assim, é importante destacar que esse é um dos primeiros julgamentos depois da aposentadoria do Min. Nefi Cordeiro do STJ. A Min. Laurita Vaz, presidente da 6ª turma, ao julgar o HC 737.889, prolatou uma decisão liminar para autorizar que o réu continue em liberdade até o sentença definitiva de um habeas corpus. Conforme os autos, o acusado foi abordado por guardas civis municipais, que desempenhavam atividade de policiamento ostensivo. Sendo assim, a Ministra então proferiu que não vislumbrava elementos indiciários satisfatórios do cometimento de crimes, conquanto permanentes, que fundamentem a abordagem de pessoa por outra "qualquer do povo", qualidade à qual assemelha-se o agente público que não está incluindo entre os órgãos de segurança pública dispostos no art. 144, caput, da Constituição. (BRASIL, 2022)

Logo após, novamente outro ministro da 6ª turma do STJ, reiterou o entendimento do tribunal. Por sua vez, o Min. Sebastião Reis tornou nulas as provas obtidas através de abordagem ostensiva realizada por guardas municipais. Nessa lógica, o próprio Ministério Público Federal deu parecer favorável ao julgado no caso em questão. Pois de acordo com o Subprocurador-Geral da República, Mario Luiz Bonsaglia, no que se refere a Guarda Municipal, somente foi atribuída a possibilidade de realizar prisão em flagrante e que esta não detém atribuição ostensiva típicas das policiais.

Nessa diapasão, a jurisprudência do STJ fixa entendimento, em que diversos outros julgamentos nesse sentido marcam a matéria em 2023, como por exemplo é o episódio do julgado do AgRg no HC 789.206/SP, em que decidiu o Min. Relator Antonio Saldanha Palheiro, segundo ele só é plausível que as guardas municipais façam, de forma excepcional, a busca pessoal se existir, além de justa causa para a determinada medida (fundada suspeita de posse de corpo de delito), uma relação clara, direta e imediata com a necessidade de proteção a integridade dos bens e instalações ou até mesmo garantir a adequada execução dos serviços municipais, já que isso não pode se confundir com permissão para desempenharem atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil no intuito de combater a criminalidade urbana ordinária. (BRASIL, 2023)

Ao longo do ano de 2023 também tiveram inúmeras decisões nessa mesma direção, consolidando ainda mais a jurisprudência do STJ, no sentido de afirmar que as guardas civis não possuem poder de polícia ostensiva, ou seja, há diversos processos que foram anuladas como também vários habeas corpus concedidos, de acordo com seguintes julgados: AgRg no REsp 2036733 / SP sob relatoria do Ministro Sebastião Reis Júnior, HC 793750 / SP Habeas Corpus 2022/0405811-1, sob relatoria do Min. Reynaldo Soares da Fonseca, AgRg no HC 783526 / SP Agravo Regimental No Habeas Corpus 2022/0357596-4 da relatoria da Ministro Sebastião Reis Júnior, AgRg no AREsp 2372138 / SP Agravo Regimental No Agravo Em Recurso Especial 2023/0183036-0 do Min. Reynaldo Soares da Fonseca, dentre outros. (BRASIL, 2023)

E para sedimentar de vez o entendimento a respeito dessa matéria, STJ fixou as limitações da atuação das guardas municipais. Nesse sentido, as guardas civis são órgãos integrantes da segurança pública, contudo possuem sua função é destinada somente à proteção de bens serviços e instalações municipais, logo, não estão permitidas atribuições similares as das polícias, isto é, repressão e investigação da criminalidade urbana ordinária.

Assim, os ministros julgaram e fixaram o alcance da atuação das guardas civis municipais, diante da declaração recente do STF a respeito da ADPF 995, que considera a

guarda municipal integrante o sistema de segurança pública. Sendo assim, a atuação dos guardas municipais são permitidas somente em circunstâncias absolutamente excepcionais, ao mesmo tempo é lícita a abordagem de pessoas e a busca pessoal realizada pela GCM, contudo essa atribuição tem que ter relação direta com o propósito da instituição, conforme decidido pela 3ª seção do STJ. (BRASIL, 2023)

Na votação, ministro Rogerio Schietti Cruz, que é o relator do caso, salientou que a Carta Magna não outorga à guarda civil as atividades ostensivas peculiares da Polícia Militar ou até mesmo as investigativas de Polícia Civil. Para ele, a Polícia Militar e Civil, por exercerem o monopólio estatal da violência, são subordinada a um rigoroso controle externo do Ministério Público e como também do Poder Judiciário, e esse controle atualmente não estão sujeitos as guardas municipais. (BRASIL, 2023)

Nas palavras de Schietti, por mais que as guardas não estejam contidas no rol do art. 144, caput, da Carta Política, isso não quer dizer que não são integrantes do sistema de segurança pública, pelo contrário elas detém sim poder para praticar atividade de segurança pública, conforme estabelecido pelo STF.

O STF, a despeito de reconhecer em vários julgados que as guardas civis integram o sistema de segurança pública e desempenham atividade dessa natureza, jamais as equiparou plenamente aos órgãos policiais para todas as finalidades. A 1ª turma do Supremo Tribunal também afirmou que as guardas civis municipais não estão autorizadas a, ultrapassando os limites próprios de uma prisão em flagrante, fazer diligências investigativas ou prévias destinadas para apuração de delitos. (BRASIL, 2023)

Como já citado anteriormente, na data de 25/08/2023, o Supremo Tribunal realizou o julgamento da ADPF 995 e decidiu como procedente, isto é, declarou inconstitucional todas as interpretações judiciais que não consideram as guardas municipais como integrantes do sistema de segurança públicas. Sendo, assim, Supremo apenas ratificou que a GCM fazem parte do sistema de segurança públicas, todavia não lhes concedeu poderes análogos aos dos órgãos policiais.

Ainda no mesmo julgamento, o ministro do STJ explicou que as guardas civis apesar de não serem consideradas polícias, também não são podem ser cidadãos comuns, em outras palavras, da mesma forma que não podem atuar em relação a tudo o que é conferido às polícias, também não são reduzidos à mera condição de qualquer da população, são agentes públicos que realizam atividade de segurança pública e são portadores de relevante poder/dever de proteger os bens, serviços e instalações municipais, assim como seus atinentes usuários. (BRASIL, 2023)

Na decisão proferida pelo ministro do STJ, ele ressaltou que as guardas civis são permitidas a atividade de patrulhamento preventivo no município, entretanto se limita ao escopo de tutelar bens, serviços e instalações da cidade e, aos seus munícipes, vedada a autorização para atuar como verdadeira Polícia, no intuito de para conter e fazer investigação no combate da criminalidade, conforme acontece ultimamente nas inúmeras das vezes com o delito de tráfico de entorpecentes.

Nesse sentido, não é das guardas civis municipais, e sim das Polícias, como via de regra, a competência para realizar diligências, investigações, abordagens e revistas do indivíduo suspeito da prática de tráfico de entorpecentes ou de outros crimes cuja prática não atinja de forma nítida, direta e imediata os bens, serviços e instalações municipais ou os indivíduos que os estejam utilizando naquela ocasião.

Portanto, as guardas civis municipais poderão, contudo, praticar busca pessoal em circunstâncias excepcionais, e devido a isso, entendida de forma restritiva em que fique demonstrado de forma concreta existir clara, direta e mediata nexos de pertinência com o propósito da instituição, sendo instrumento indispensável para o desempenho de suas atribuições, conforme decidiu o ministro. Assim, prolatou a ordem para afirmar ilícitas as provas adquiridas pela busca pessoal, assim como tornar ilícita de todas as provas dela advindas, e por conseguinte declarar a absolvição do acusado o réu. A decisão foi unânime.

Por fim, já pode-se inferir que depois dessa evolução e firmeza de posicionamento jurisprudencial, vários acusados foram absolvidos, em consequência dos processos estarem contaminados de nulidades. Isso pode ser observado sobretudo pelos tribunais de justiça, que relegavam tais temáticas, começando a seguir o entendimento das cortes superiores.

4 A VIABILIDADE DO ENQUADRAMENTO JURIDICO DA GUARDA MUNICIPAL ENQUANTO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA

O presente capítulo tem como objetivo explorar o direito fundamental social à segurança pública e discutir sobre esse direito subjetivo público, debatendo também sobre a relevância da ADPF 995 no contexto da segurança pública, por considerar o enquadramento jurídico da guarda municipal enquanto órgão integrante do sistema de segurança pública.

4.1 Do direito fundamental social à segurança pública

Os direitos fundamentais, no decorrer de toda a sua extensa trajetória histórica, ininterruptamente desejaram sobretudo a garantia da dignidade humana e o determinação de requisitos mínimos para a sua evolução, com prerrogativas heterogêneas em sintonia com os anseios sociais de cada período.

Para tal propósito, levando em consideração o conteúdo didático, foram segmentadas em dimensões, não excludentes entre si, constituindo três as primordiais. No que se refere a 1º dimensão, era exigido do Estado sua isenção no intuito de impedir o arbítrio estatal e assegurar as liberdades de cada indivíduo. Em seguida, no fulcro da 2º dimensão, entendendo certos problemas que a integral liberdade propiciava, foi reivindicado do Estado sua intervenção na promoção dos anseios da sociedade, como intermediário imprescindível. Enfim, no alçada da 3º dimensão, procurou-se a titularidade solidária dos direitos, com sujeitos indistintos e universais, tal qual a proteção ao meio ambiente e ao consumidor (CARRA e MARTIN, 2011).

Além do mais, é indispensável destacar a relevância dos direitos fundamentais em questão, pois estabelecerem alicerces na concretização de um Estado Democrático de Direito, alcançando nível ultraelevado de proteção e status jurídico singularizado por se exibirem como fundamentais de todos os outros direitos. Reafirmando tal concepção, a Carta Política de 1988, de modo topográfico, promoveu alguns desses direitos fundamentais logo nos preceitos iniciais, ressaltando a sua magnitude e endossando maior segurança ao englobar no rol das cláusulas pétreas, dispostas no artigo 60, §4º, da Constituição Federal, que restringe sua cessação por meio do poder constituinte derivado. (BRASIL, 1988)

Neste sentido, com propriedade indubitavelmente fundamental, situam-se os direitos sociais, decorrentes da 2º dimensão, buscando prestações efetivas do Estado para concretização das liberdades e redução das desigualdades que assolam a sociedade. Verifica-se

o entendimento pacificado de que os direitos sociais não representam meras sugestões ou crenças, contudo normas com efeito vinculante que implica seu acatamento e subordinação por todos por intermédio da efetivação de programas estatais. (CARRA e MARTIN, 2011).

A expressão “segurança” previsto ao longo da Carta Magna de 1988, em todos os seus enfoques (pública, jurídica, social e nacional), enquadra-se na condição de direito fundamental, consubstanciado em todo ato empregado que tem como finalidade de tutelar, garantir, resguardar ou consolidar as várias instituições do Estado, como por exemplo, os cidadãos, territórios, patrimônios, instituições, negócios jurídicos e estabilidade das decisões.

De forma específica, a “segurança pública” aparece no ambiente das relações sociais, já que foi imprescindível determinar normas mínimas para a coexistência pacífica e harmônica em sociedade. Mencionada no caput dos artigos 5º (direitos e deveres individuais e coletivos), 6º (direitos sociais) e 144 (segurança pública) da Lei Maior, em que corresponde à manutenção da ordem pública e a incolumidade das pessoas e bens através de mecanismos de prevenção e repressão de condutas antissociais. A Constituição deu especial enfoque à Segurança Pública, listando a aludida temática em um capítulo próprio, Capítulo III, do texto constitucional, dentro do Título V, denominado: “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”. Dentro do Título V, além do capítulo III, que trata da Segurança Pública, se tem o Capítulo I, o qual dispõe sobre o Estado de Defesa e o Estado de Sítio; e o Capítulo II, o qual dispõe sobre as Forças Armadas. (MORAES, 2013)

A segurança é considerada uma dos pilares da estrutura do Estado Social Democrático de Direito, pois o direito à segurança citado no artigo 6º da Constituição é conceituado como espécie de direito social e se conecta a definição de segurança pública. No aspecto do desenvolvimento de uma nova concepção de direitos que se aproxima ao direito das gerações seguintes e ao direito à essencial qualidade de vida não se deve esquecer do direito à segurança pública como garantia de autopreservação da pessoa humana.

No enfoque positivo, o direito à segurança pública gera ao particular um direito subjetivo público de recebimento por parte do Estado dos serviços respectivos. Para tanto, a Constituição Federal discriminou órgãos e instituições encarregados da sua prestação (artigo 144, I a IV, e § 8º), mas é preciso lembrar que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos. As normas constitucionais das quais emanam o direito à segurança pública são normas programáticas, ou seja, impõem ao Estado o cumprimento de certos fins, a consecução de certas tarefas de forma a realizar certos princípios e objetivos definidos no “caput”, do artigo 144, da Constituição Federal. (LIMA, 2011)

Desta maneira, a Constituição resguardou o direito à segurança pública através de 3 estratégias distintas afim de conceder ao citado direito social uma imediata exigibilidade, a primeira contempla a segurança pública como dever do Estado e, assim, considera uma tarefa ou programa afeto ao Poder Público, a segunda dispõe que a segurança pública é direito de todos, e, logo, a toma como direito público subjetivo de todo cidadão, e por fim, caracteriza as instituições e os órgãos que serão designados da prestação do dever cometido ao Estado, determinando as suas respectivas funções.

Conforme Silva (2005) ensina, a segurança pública compreende a uma conjuntura de conservação ou restabelecimento dessa convivência em sociedade, em que permite que todos gozem de seus direitos e desempenhem suas ações sem perturbação de outra pessoa, exceto as delimitação de gozo e exigência de seus próprios direitos e proteção de seus fidedignos interesses. Destaca-se que a segurança ora reivindicada pretende reprimir ação potencial ou factualmente lesiva das mais diferentes fontes geradoras de litígios, transcursando desde terceiros particulares até o próprio Estado, que em excepcionais ocasiões até consegue confundir sua soberania com arbitrariedade. A complexidão do direito à segurança pública aufere pujança ao verificar que a atuação estatal sugere, essencialmente, na limitação parcial ao direito de liberdade dos cidadãos, insurgindo a inquietação de como fazer com que a intervenção se torne cada vez mais democrática possível.

Na mesma perspectiva, a segurança pública é considerada uma sensação de bem-estar de uma coletividade, em que seus moradores terão uma vida tranquila e pacífica, isto é, livres de aborrecimentos ocasionados justamente pela convivência com outros sujeitos, por isso, pública. Sem dúvida que, no art. 144 da Carta Magna, em seu o Capítulo III do Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas), tem-se a temática Da segurança pública, fazendo referência aos órgãos investidos de garantir à sociedade essa paz e bem-estar, que todos fazer jus no Estado Democrático de Direito. Pode-se dizer que grande parte da atenção da segurança pública dedica-se a prevenção de ocorrência das transgressões penais, entretanto, ainda insistindo, não é apenas isso. (NUCCI, 2016)

Sendo assim, salienta o pensamento solidário do constituinte originário ao estabelecer, de forma expressa, que a segurança pública, além de ser um dever de atuar do Estado na concepção e mantimento de políticas públicas eficazes, e também uma incumbência de toda a coletividade, desempenhando a sociedade a missão necessária na preservação desse serviço, com efetiva contribuição na solução de conflitos em que são sujeitos afetados de forma direta. Constata-se, logo, que a promoção da segurança pública, legítimo direito fundamental social, não compõe mera liberalidade, e sim norma de efeito imperativo, cuja obediência é

imprescindível. Dessa forma, deve ser assegurada por meio da atuação proativa do Estado e compromisso de todos com a finalidade de resguardar as liberdades individuais e as instituições, indiscriminadamente, promovendo assim o coexistência imperturbável das diversas relações presentes na sociedade.

4.2 A relevância da ADPF 995 no contexto da segurança pública

As guardas civis municipais são consideradas órgãos de segurança pública e aquelas devidamente criadas e instituídas compõem o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Assim foi decidido pelo STF, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995/DF, como parte autora da ação, a Associação das Guardas Municipais do Brasil (AGMB), alegava a necessidade de que o art. 4º da Lei 13.022/14 e o art. 9º da Lei 13.675/18 fossem entendidos a luz do art. 144, § 8 da CF, porque a inexistência de um posicionamento pacificado relativo a instituição ser integrante do sistema de segurança pública causava uma insegurança jurídica no que se refere à atividade desempenhada pela categoria. (BRASIL, 2023)

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995/DF, ocorreu uma análise significativa da temática, e por conseguinte foi julgada procedente, isto é, o STF tornou pacífico o entendimento sobre a Guarda Civil ser órgão integrante da Segurança Pública, tornando constitucional a matéria debatida. Deste modo, outros entendimentos em sentido contrário, são julgados inconstitucionais. Perante da veredito consolidado pela Corte Suprema, a insegurança jurídica não mais permanece e as Guardas Civis passam a ser componentes do sistema de segurança pública. (BRASIL, 2023)

Nesse sentido, Moraes (2013) diz que as guardas civis municipais apresentam dentre suas funções o poder-dever de prevenir, inibir e coibir infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações dos municípios, outras palavras, trata-se de atividade típica de segurança pública desempenhada na tutela do patrimônio municipal. As guardas municipais exercem atividade de segurança pública essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da coletividade. Assim, não existe mais qualquer incerteza judicial ou legislativa do pertencimento efetivo das guardas civis como órgãos integrantes do sistema de segurança pública do país.

Na ADPF 995, a Associação das Guardas Municipais do Brasil (AGMB) defende que as guardas municipais se inserem no sistema de segurança pública, mas diversas decisões judiciais não reconhecem essa situação, o que afetaria o exercício das atribuições do órgão e comprometeria a segurança jurídica. Vale lembrar que em 2018, no RE nº 846.854/SP, o STF

já havia entendido 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, CF)”, proibindo, inclusive, esses servidores de exercerem o direito de greve. Entretanto, na ocasião, em nenhum momento o STF afirmou que a instituição tem função de polícia ostensiva, repressiva ou investigativa. (BRASIL, 2023)

As guardas municipais, sob o aspecto material, exercem atividade típica de segurança pública, consubstanciada na proteção de bens, serviços e instalações municipais (CF/1988, art. 144, § 8º), e que se afigura essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (CF/1988, art. 9º, § 1º). Lazzarini (2013) ensina que a melhor doutrina compreende, uniformemente, que a Carta Constitucional, a despeito das investidas em contrário, não possibilita os municípios a instituírem órgãos policiais de segurança, porque as guardas civis somente podem ser destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, o que corresponde afirmar que o município não pode ter guarda municipal que supra as funções da Polícia Militar. Sendo assim, a jurisprudência tem sido pacífica no que se refere a incompetência das guardas municipais para atos de polícia, como, por exemplo, a condução de alguém, por guardas municipais, para autuação em flagrante, e, até mesmo, a incompetência de guardas municipais para dar busca pessoal.

Ademais, o Congresso Nacional, no exercício de sua legítima competência legislativa (CF/1988, art. 144, § 7º), editou a Lei 13.675/2018 e colocou as guardas municipais como integrantes operacionais do SUSP (art. 9º, § 1º, inciso VII). Já a Lei 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, prevê diversas atribuições que são inerentes a agentes de segurança pública. O Estatuto Geral da Guarda Municipal tem sido mal interpretado, porque os debates limitam-se ao poder de polícia da Guarda Civil, o que já foi amplamente tratado até mesmo antes do surgimento do Estatuto. A corrente que entende pela inconstitucionalidade da Lei 13.022/14, alega que teve uma ampliação nas funções da Guarda Municipal, em comparação as previstas na Constituição, além de ocorrer uma usurpação nas atribuições desempenhadas pelos outros órgãos de segurança pública. (OLIVEIRA, 2017)

Todavia, para alguns autores, ao admitir que as guardas civis são integrantes do Sistema de Segurança Pública (SUSP), o Plenário do STF não deu poder para os agentes dessas instituições no sentido de realizar abordagens e buscas pessoais, também não entrou em embate com a decisão prolatada pelo STJ a respeito dessa matéria. Assim, a atuação das guardas municipais ainda é limitada às suas funções estabelecidas na Carta Maior.

Nessa diapasão, conforme ensina Shimizu (2023), o STF declarou inconstitucionais todas as interpretações judiciais que não qualificam as guardas civis como componentes do

Susp, contudo isso não quer dizer que a atuação das GCMs tenha sido ampliada pela Corte Suprema, em outras palavras, não modificou as guardas municipais em verdadeiras polícias militares municipais. Ele esclarece que as funções das GCMs não eram objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada pelo Supremo, a decisão diz respeito que as guardas civis são órgãos integrantes o sistema de segurança pública.

No mesmo sentido, Lopes Jr. (2022) interpreta o posicionamento do STF com certa inquietação. Pois para ele, por mais que não exista anuência expressa para que os guardas municipais operem como policiais, possui uma brecha para que isso possa ocorrer futuramente, porque quando Supremo admite que as guardas civis são integrantes do sistema público de segurança, junto a Polícia Civil, Federal e Militar, fica subtendido que há uma equiparação de poderes, incluindo a busca pessoal e outros poderes dados aos policiais, no desempenho do policiamento preventivo/repressivo. Logo, essa ampla repercussão provocada por esse julgamento realizado pela Corte, pode induzir os magistrados e tribunais a concluir que as guardas civis têm o direito de operar como polícias.

No que se refere as atribuições das guardas, não é função destes, mas sim das polícias, a atribuição para realizar patrulhamento em pontos de tráfico de drogas, fazer abordagens e revistas em pessoas suspeitas da prática de tal delito ou ainda propor investigações em relação a denúncias anônimas sobre tráfico e outros crimes cuja prática não tenha relação clara, direta e imediata os bens, serviços e instalações municipais. Contudo, poderão efetivar busca pessoal em casos excepcionais ou seja, quando estiver relacionado com a tutela dos bens, serviços e instalações do município. É necessário que, na hipótese dos bens e instalações municipais, o delito do qual tenha suspeita atente em desfavor de sua integridade física, e no que se refere aos serviços, é imprescindível que a ação possa obstar a sua adequada execução. (BRASILEIRO, 2023)

Sendo assim, o que podemos esperar é que os órgãos e agentes da segurança pública operem de modo que não ocorra uma superposição de funções, para que não haja assim qualquer meio de usurpação de função pública. Nessa perspectiva, o crime de usurpação de função pública, diz que o sujeito ativo pode ser qualquer indivíduo, até mesmo o servidor público incompetente ou investido em outra atribuição, ou, em outros termos, quando o funcionário realiza atividade conferida a outro agente público, absolutamente estranha àquela a que está investido.

Isto significa, que a atuação das guardas municipais no policiamento ostensivo, conhecido como de "patrulhamento preventivo", não estaria presente o elemento subjetivo, ou

seja, o dolo, essencial para a caracterização do ilícito penal, com fundamento no estrito cumprimento do dever legal do art. 23, inciso III, do CP. (BITENCOURT 2019)

Contudo, em relação à eventual infração penal citada acima, não é possível sua constatação, pois os guardas civis municipais são regidos pela lei de nº 13.022 de 2014, que versa sobre os preceitos gerais para guardas municipais com alicerce no § 8º do artigo 144 da Carta Política. Assim, fundamentado nesse posicionamento, o Plenário do STF, por maioria, transformou o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito e julgou procedente a arguição para, conforme o artigo 144, § 8º, da CF/1988, conferir interpretação de acordo com a Constituição o art. 4º da Lei 13.022/2014 e ao art. 9º da Lei 13.675/2013, declarando inconstitucionais todas as interpretações judiciais que afastam as guardas municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do SUSP. (BRASIL, 2023)

Sendo assim, o deslocamento topográfico das guardas municipais na norma constitucional não compromete a sua caracterização enquanto integrantes da segurança pública, de tal forma que não prepondera a justificativa no que se refere a mera ausência em pretenso rol taxativo do art. 144 da CF/1988.

Além do que, o Congresso Nacional, no exercício de sua competência legislativa (CF/1988, art. 144, § 7º), promulgou a Lei 13.675/2018 e considerou as guardas municipais como integrantes operacionais do SUSP (art. 9º, § 1º, inciso VII). Já a Lei 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, em que está previsto várias funções que são intrínsecas a agentes de segurança pública.

Em contraponto, para Frandaloso (2014), levando em consideração a expansão das Guardas Civis e sua significativa heterogeneidade, bem como os diferentes entendimentos a respeito de sua atuação, em 2014 foi criado o Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei 13.022/2014, com fundamento no §8º do art. 144 da CF/88, com o objetivo de padronização desta instituição. Contudo, parte da doutrina ponderou que a citada legislação transgrediu os limites constitucionais por dois motivos: inicialmente, pela incompetência legislativa da União na matéria atinente às GM; e, em segundo lugar, pela invasão das atribuições das GM, nas competências da Polícia Militar e Bombeiros Militares.

Portanto, o que podemos inferir dessa breve ponderação é que o constituinte originário foi imprudente ao tratar de forma breve, da Guarda Municipal, uma instituição essencial à justiça e à segurança pública local. Assim, até que as guardas civis municipais sejam inseridas ao rol do artigo 144 da Carta Constitucional através do constituinte reformador, muitos embates provavelmente ainda virão nos tribunais pátrios.

Além do mais, caso coloque as guardas municipais ao mencionado rol, o Parlamento ainda terá o função de demarcar suas as atribuições levando em consideração a outras polícias constitucionais, no intuito de eliminar os inacabáveis litígios judiciais a respeito dessa matéria. (TORMENA, 2023)

4.3 A Guarda Municipal como órgão integrante do sistema de segurança pública

O crescimento populacional descontrolado, as desigualdades sociais provocadas pelos mais distintos fatores e outras razões negativas que maculam a coexistência pacífica em sociedade causaram no processo civilizatório a acentuada inserção da violência e da criminalidade, diariamente mais crescentes e demonstradas pelos jornais. Nesse sentido, a sensação de insegurança e a necessidade de uma convivência pacífica para a concretização de direitos individuais fizeram com que os sujeitos abdicassem de uma parte de suas liberdades para a segurança e o bem-estar comum por meio do gerenciamento do Estado, conforme os ensinamentos da obra “Do Contrato Social” de Jean-Jacques Rousseau (VILALBA, 2013).

Assim, o sujeito que se insere em uma sociedade tem o compromisso de respeitar a convivência harmônica estabelecida e, caso não respeite a ordem determinada, receberá repreensão dos mecanismos do poder estatal. Sendo assim, o Estado detém uma missão essencial no que diz respeito ao controle social e na promoção de segurança pública, motivo pela qual ao longo dos tempos inventou inúmeras ferramentas para enfrentar e combater à criminalidade sistêmica instalada na sociedade.

A Carta Constitucional de 1988 traz em seu artigo 144 os órgãos públicos responsáveis pela manutenção da ordem pública e a integridade da vida e do patrimônio, que são: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpo de bombeiros militares e polícias penais federal, estaduais e distrital. Em outras palavras, inicialmente, elencou os órgãos pertencentes à União e aos Estados membros, posteriormente conceituando cada um deles.

Ainda influenciado pela mentalidade autoritária do regime de exceção recém-superado, porém reconhecendo a importância estratégica dos municípios nas ações de segurança pública, a Carta Magna previu em separado dos órgãos supracitados a possibilidade da criação das guardas municipais para proteção de bens, serviços e instalações municipais. Nesta senda, considerando a duvidosa posição topográfica constitucional dessa instituição, emerge a possibilidade do enquadramento jurídico da Guarda Civil Municipal como órgão de segurança pública. O insegurança jurídica ora retratada atinge reflexos nas mais diversas searas,

provocando incertezas no que concerne os limites de atuação e a aplicabilidade de institutos e benefícios aos guardas civis municipais.

A princípio, com finalidade de sanar um equívoco rotineiro, é essencial a explicação em relação ao poder de polícia administrativa outorgado aos guardas civis municipais, com isso reconhecendo assim sua função dentro do sistema de segurança pública. Com esse intuito, surge a definição mencionada no artigo 78 da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional):

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966).

Em outras palavras, o poder de polícia institui prerrogativa inerente à Administração Pública que torna possível as liberdades individuais em benefício dos interesses da sociedade, tendo como características a discricionariedade (liberdade de atuar perante a legalidade), auto-executoriedade (dispensabilidade da aquiescência do judiciário) e coercibilidade (imposição coercitiva das providências administrativas), conforme leciona Cunha Junior (2009). Desta maneira, o poder em questão, é exercido por diferentes órgãos públicos (educação, segurança, trânsito,), por intermédio de servidores legitimamente formados para tal função, e não apenas aos de agentes públicos de natureza policial.

Assim sendo, levando em consideração a definição citada acima, é indubitável que a guarda municipal dispõe do poder de polícia tendo em vista que sua atuação é em prol da finalidade pública, com o objetivo de promover a segurança dos municípios, restringindo as liberdades particulares que acometam de forma negativa a ordem social instalada. Entre várias inquietações que requerem ênfase, constituem-se os bens jurídicos tutelados pelas guardas civis, em que geralmente são alvos de debates e imposições de limites.

O artigo 144, §8º, da Carta Maior dispõe que a segurança desse instituto terá como finalidade à proteção de seus bens, serviços e instalações, de acordo como dispuser a legislação pertinente. E ao usar o pronome possessivo “seus”, a norma constitucional faz referência àqueles de propriedade, uso ou serventia municipal, levando em consideração os limites territoriais e apensos. Nesse sentido, A Constituição, no artigo 144, menciona os municípios somente para lhes atribuir competência para constituírem guardas municipais designadas à

proteção de seus bens, serviços e instalações. A Guarda Civil tem a atribuição de guarda patrimonial, e não se trata de órgão policial com atividade ostensiva. Pois não é atribuição das guardas municipais, conforme a Constituição, realizar nem investigação criminal nem policiamento ostensivo (SOUZA NETO, 2008).

No que se refere aos bens públicos referidos acima, são aqueles inerentes à pessoa jurídica de direito público na esfera municipal ou nele situado, com características específicas que materializam o princípio da supremacia do interesse público em relação ao privado. Sua divisão se configuram em de uso comum, denominado como acessíveis ao público em geral e designado ao uso coletivo, como as praças, ruas e rios, existem os de uso especial, classificados como os usados para funcionamento e cumprimento da finalidade público, ou seja, os terrenos, prédios e paço; e dominicais, chamados de não destinados para um fim público, acessíveis para o exercício de direito pessoal ou real, isto é, as terras devolutas. (BRASIL, 2002)

Por seu turno, os serviços supracitados são instituídos por ações essenciais proporcionadas pelos municípios para satisfazer às necessidades da coletividade, como por exemplo os serviços hospitalar, transporte público, tratamento e abastecimento de água, entre vários outros. No que se refere as instalações, essas são o patrimônio físico, em outras palavras, o conjunto de materiais e equipamentos que compõe o patrimônio do município e tornam viáveis o cumprimento dos fins públicos.

Entretanto, diferente do que argumentam os defensores da atuação tão-somente patrimonial das guardas municipais, não é possível separar a segurança dos bens jurídicos referidos (bens, serviços e instalações) dos indivíduos que os usufruem. Sendo assim, fazendo jus a complementariedade permitida na Constituição ao dizer que “conforme dispuser a lei”, o estatuto geral elencou como competência das guardas civis a proteção sistêmica da sociedade, retirando assim qualquer chance de desvinculação com a segurança e proteção dos munícipes, já que a vida é considerado o bem maior e o mais formidável direito fundamental que condiciona todos os diversos direitos estabelecido na Carta Política.

Sendo assim, Frandaloso (2014) afirma que, as instituições das Guardas civis, não só podem, como devem atuar de um modo mais abrangente com relação à interpretação literal fornecida pela Constituição. Este posicionamento é fundamentado no sentido de que, sendo o município federativo, tem o poder de gerir tudo o que diga respeito à cidade, considerando ser possuidor de autonomia política financeira e administrativa. Ressalta que caracterizado a impotência da PM no controle total do crime no município, cabe as GM zelarem pela incolumidade física das pessoas, bens, serviços e instalações públicas, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), criado em 2000, reconheceu a necessidade de envolver diferentes

órgãos governamentais, em todos os níveis, no desafio de implementar ações que surtiram efeito na diminuição das taxas de violência e criminalidade, almejando o estabelecimento de um Sistema Nacional de Segurança Pública.

Superadas os temas conceituais, demonstra-se indispensável a elucidação a respeito da essencialidade das guardas civis no que se refere a promoção de segurança pública no contexto municipal, em que nos últimos tempos está em grande destaque na contemporaneidade. A complexidade dos problemas de urbanização provocados pelo aumento da violência e dos delitos, fez com que fossem refletivos os modelos organizacionais no que diz respeito a segurança pública até então vigentes, dando possibilidade para uma percepção democrática da segurança e o reconhecimento da relevância estratégica dos municípios. Por esta razão, dando importância a capacidade de presença e flexibilidade nos municípios, as guardas municipais são consideradas uma instituição essencial – e não alternativa – no que concerne a concretização do direito fundamental social à segurança, em sincronia com os órgãos da União e dos Estados membros.

Cabe lembrar que a sinergia entre os 3 entes federativos que são responsáveis pela segurança pública já é uma incontestabilidade, já que a conexão harmônica entre eles, dentro dos limites de suas funções, garante uma maior eficácia na prestação deste serviço público essencial que é a segurança pública. Para tal propósito, em várias menções do estatuto geral das guardas civis foram consagradas os termos “ressalvadas” e “respeitadas” nas atribuições dos órgãos federais e estaduais, conferindo ressalvas para que a atuação de um não exceda as prerrogativas do outro. Segundo Lima (2011), a criação de normas ampliativas, se não do conceito, mas da atuação dos entes federativos e da finalidade do que se chama segurança pública parece direcionar para um caminho interpretativo para o que o Constituinte conjecturou ao dar responsabilidade para todos pela segurança, e, ainda, a tratá-la como direito fundamental.

Além do mais, a essencialidade do município enquanto aparato na promoção de segurança pública encontra-se na maior familiaridade com os problemas do dia a dia, estando no núcleo das dificuldades provocadas pelas novas dinâmicas sociais que – muitas vezes - exigem soluções por meio de novas práticas, assistenciais e comunitárias, das quais as guardas civis municipais são adeptas e preparadas. A relevância citada pode ser corroborada pela ampliação dos municípios que possuem guardas municipais. Conforme o estudo divulgado pela Agência de Notícias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), no ano de 2014 aproximadamente 1.081 municípios confirmou a presença de guarda municipal; já em 2019, essa quantidade aumentou para 1.188, figurando em 21,3% das cidades brasileiras.

Ainda que todos os parâmetros comprobatórios considerem as guardas civis enquanto aparatos efetivos na promoção de segurança da pública, a Carta Magna de 1988 ao dispor de forma sucinta a sua criação no §8º do artigo 144, ausente do rol dos órgãos de segurança pública, proporcionou uma imprecisão jurídica no seu posicionamento enquanto integrante dos órgãos de segurança, que continua a persistir e provocar distintas problemáticas, como as já citadas. Ao mesmo tempo em que as guardas civis têm se caracterizado enquanto grupo profissional capaz de fazer reivindicações próprias e de suscitar novas expectativas na sociedade no que se refere aos serviços de segurança pública, elas também se encontram em um processo de transição nessa arena política em que se instaura grande descrédito quanto a um modelo anterior de policiamento, já bastante criticado por suas limitações, porém que não foi mudado por outro que se pareça realmente suficiente (BRETAS, 2016)

Com o objetivo de sanar tal indeterminação, diversas propostas de emendas constitucionais foram editadas pelos parlamentares, como as numeradas em 275/2016, 006/2019 e 032/2020, esta última conhecida como reforma administrativa. Todas têm como finalidade a inserção expressa das guardas civis no rol do artigo 144 da Carta Maior, com o intuito de eliminar essa omissão jurídico-constitucional e outorgar tratamento isonômico com os outros integrantes de segurança pública, já que todos estão sujeitos aos mesmos riscos e perigos à integridade tanto físico e como mental.

Nessa diapasão, na data de 08 de novembro do presente ano, foi proposta PEC 57/2023, que concebe a polícia municipal, esta proposta tem como objetivo acrescentar esses agentes públicos no rol da segurança pública nacional e proporcionar garantias a esses servidores, que com esta devida aprovação, pois terão acesso total e irrestrito ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em que os municípios terão a oportunidade de tornar moderno todo esse sistema, através de treinamentos e capacitação de forma contínua desses respectivos agentes, permitindo tanto as instalações quanto os serviços oferecidos à população mais atualizados, humanos, eficientes e eficazes. (BRASIL, 2023)

No entanto, enquanto não acontece essa mudança, as interpretações e julgamentos na esfera administrativa e judicial, na tentativa de diminuir essa inquietação recorrente, usam-se do artigo 144, §7º, da Carta Constitucional, que prevê a respeito da regulamentação por meio de legislação para organizar o funcionamento dos órgãos incumbidos pela segurança pública. A lei referida é a nº 13.675/2018, que concebe o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) com a finalidade de

garantir a atuação integrada dos órgãos da segurança pública e defesa social, a qual elenca as guardas civis municipais como órgãos integrantes operacionais do SUSP.

Nesse sentido, ocorreu a apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.948/DF pelo STF que, ao julgar a inconstitucionalidade das legislações restritivas ao porte de arma aos agentes das guardas civis. Verificou-se, assim, que ao dispor sobre a lei que disciplinaria a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, o constituinte originário de forma proposital oportunizou que o tema “segurança pública” não fosse estanque e não continuasse restritivo nas breves normas constitucionais. Sendo que a sociedade e suas demandas são modificadas no decorrer do tempo e seria irrealizável positivizar um preceito tão inflexível ao ponto de conter os esforços e a evolução na prestação desse serviço essencial. (BRASIL, 2018).

É importante destacar que esse entendimento não objetiva mitigar nem trazer à baila um debate a respeito da taxatividade ou não do artigo 144 da Carta Política, contudo somente fazer a interpretação da norma em prol da coletividade, já que as guardas civis municipais já estão positivadas na Constituição, ou seja, no mesmo artigo 144. Assim, defere-se que as novas demandas para combater a violência e da criminalidade fizeram insurgir a obrigação de soluções efetivas e democráticas por intermédio da atuação das guardas civis municipais, em outras palavras, constituindo aparato essencial na promoção de segurança pública dos municípios do Brasil.

Portanto, apesar de sua posição topográfica constitucional proporciona diversas dúvidas no que se refere as suas funções, limites, direitos e prerrogativas, as informações postas permitem que a Guarda Civil Municipal execute com efetividade sua missão constitucional enquanto órgão legítimo do sistema de segurança pública, por essa razão deve ser considerada ,enquadrada e reconhecida como tal. Ao que passo que essa mudança expressa – já proposta - não for tornada efetiva, é essencial analisar a Carta Constitucional e as leis atinentes em prol da sociedade com a finalidade de propor tratamento isonômico a todos os órgãos integrantes do sistema de segurança pública brasileiro.

5 CONCLUSÃO

Desta maneira, é necessário avaliar a nova direção trilhada no que se refere a segurança pública brasileira e a efetiva missão constitucional das guardas civis municipais executadas nos municípios. As recentes exigências conferidas à segurança pública está para a tradição brasileira, mais nada que uma força de segurança pública possa fazer, além de patrulhar ruas, atender emergências e prender bandidos. Kopittke (2016), assevera que há um compêndio de possibilidades que pode reunir as ações preventivas perante a problemática da violência e as guardas civis municipais, pois estes métodos podem ser operacionalizados com junto ao papel desempenhado pelas guardas dos municípios em conformidade com as normas constitucionais descritas pela Lei 13.022/14.

Portanto, a elaboração de projeto municipal para a prevenção da violência que possua uma abordagem multidisciplinar e proativa, conforme o Estatuto das Guardas. Nesse sentido, é um aspecto que merece atenção para os trabalhos produzidos pelas instituições das guardas municipais. Por fim, em obediência à legislação 13.022/2014 há um universo de atuações para as guardas civis nos municípios, ou seja, os agrupamentos de guardas podem contribuir sobremaneira para a diminuição dos índices de violência locais, a partir de uma concepção proativa e preventiva de segurança pública.

Nesse sentido, existe proposta da PEC 57/2023, que cria a polícia municipal, sua finalidade incluir esses servidores públicos no rol da segurança pública e dispor garantias a esses agentes, que com esta devida aprovação, terão acesso total e irrestritamente ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em que os municípios terão o ensejo de modernizar todo esse sistema, por intermédio de treinamentos e capacitação constante desses servidores, concedendo tanto as instalações quanto os serviços proporcionados à população mais atualizados, humanos, eficientes e eficazes. (BRASIL, 2023)

Embora existam essas decisões descritas acima, no que se refere ao limite da atuação das guardas municipais, estabeleceu-se uma insegurança jurídica devido a várias decisões judiciais em sentidos opostos. Nessa perspectiva, a Associação Nacional dos Guardas Municipais (ANGM) ajuizou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), seu julgamento iniciou-se em março de 2023, o objetivo central dessa ação é assegurar que as guardas municipais detêm atributo de órgão de segurança pública e com isso gerar segurança jurídica a respeito de sua atuação. Logo, no mês de agosto de 2023, foi determinado

pelo STF que as guardas municipais são considerados órgãos integrantes do sistema de segurança pública. (BRASIL, 2023)

Nesse sentido, diante das novas propostas para enfrentar a criminalidade, foi necessário desenvolver respostas estruturadas e democráticas por intermédio da atuação das guardas civis, com isso estabelecendo como mecanismo essencial na promoção de segurança pública dos municípios brasileiros. Apesar de sua disposição constitucional produza várias incertezas em relação as suas atribuições, limites e prerrogativas, as informações produzidas corroboram que a Guarda Municipal desempenha de forma efetiva a missão legítima enquanto órgão de segurança pública, e isso serve como argumento no sentido de assim ser enquadrada e reconhecida. Com o julgamento da ADPF 995, cabe interpretar que a Constituição Federal e as leis conexas estão determinando a atuação das guardas municipais, e isso gera benefício para coletividade no sentido que ao conferir tratamento isonômico de todos os órgãos de segurança pública, a sociedade ganha mais um aliado no combate à criminalidade.

Perante o exposto, levando em consideração sua disposição constitucional no capítulo da segurança pública, e definido pelo STF como órgão integrante do sistema segurança pública e a sua atribuição no cotidiano, depreende-se que a Guarda Municipal é considerada de forma legítima enquanto órgão de segurança pública, e deve assim ser reconhecida, embora ainda não esteja afigurado sua a posição constitucional no artigo 144 da Constituição, isso ainda pode gerar discordâncias. Pois, enquanto sua incorporação não esteja expressamente no rol dos órgãos de segurança pública, é essencial entender a Constituição e as leis conexas no sentido de considerar a guarda municipal como órgão de segurança.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Francisco das Chagas; COUTINHO, Diógenes José Gusmão. **O PAPEL CONSTITUCIONAL DA GUARDA MUNICIPAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICAS NO BRASIL**. Revista Ibero- Americana de Humanidades, Ciências e Educação- Rease: Revista Ibero- Americana de Humanidades, Ciências e Educação- REASE, São Paulo, v. 20, n. 10, p. 10-37, 12 dez. 2020. Mensal. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/315>. Acesso em: 02/10/2023.

ANTF. **Ferrovias de carga e o futuro do Brasil. Ferrovias de Carga: Propostas da ANTF para o novo governo**, Goiás, v. 10, n. 1, p. 1-15, 10 nov. 2022. Anual. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/08/Ferrovias-carga-futuro-Brasil-2023-2026.pdf>. Acesso em: 05/09/2023.

BARBOSA, Emerson Silva. Funções de Polícia: o que faz a Polícia Federal Brasileira?. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília/DF 1, n. 1, p. 181-212, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/34/11> . Acesso em 20/09/2023.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso De Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9 Ed. São Paulo. Saraiva Educação. 2020.

BATTIBUGLI, T. **Democracia e Segurança Pública em São Paulo (1946-1964)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) –Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 2006.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte especial**. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL, **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso especial nº 2036733, STJ, Ministro Sebastião Reis Junior, Brasília, DF, DJe em 28 de junho de 2023

BRASIL, **Superior Tribunal de Justiça**, Habeas Corpus 793750-SP, STJ, Ministro Reynado Soares da Fonseca , Brasília, DF, DJe em 15 de agosto de 2023

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Habeas Corpus 833.374, STJ, Ministro Sebastião Reis Junior, Brasília, DF, DJe em 27 de julho de 2023

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Regimental no Habeas Corpus 783526 SP, STJ, Ministro Sebastião Reis Junior, Brasília, DF, DJe em 11 de setembro de 2023

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Regimental 2372138, , STJ, Ministro Reynado Soares da Fonseca , Brasília, DF, DJe em 5 de junho de 2023

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso especial nº 1.977.119, da 6ª Turma do STJ, Ministro Rogerio Schietti, Brasília, DF, DJe em 25 de abril de 2022.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso especial nº 1.854.065/SP, da 6ª Turma do STJ, Ministro Nefi Cordeiro, Brasília, DF, DJe em 21 de setembro de 2021.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Habeas Corpus 736.926, STJ, Ministro Reynado Soares da Fonseca , Brasília, DF, DJe em 27 de maio de 2022

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Habeas Corpus 737.889, da 6ª Turma do STJ, Ministra Laurita Vaz, Brasília, DF, DJe em 03 de maio de 2022.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Regimental no Habeas Corpus 789.206/SP, STJ, relator Min. Antonio Saldanha, 6ª Turma, DJe 24 de abril de 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995, Pleno, Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, DF, DJe em 07 de março de 2023.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Habeas Corpus 830.530, da 3ª Seção do STJ, Ministro Rogerio Schietti, Brasília, DF, DJe em 04 de outubro de 2023.

BRASIL. **Projeto de emenda Constitucional nº 138, de 21 de setembro de 2015**. Altera os arts. 21, 23, 24 e 109 da Constituição Federal para acrescentar a segurança pública às competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1734814>>. Acesso em: 10/10/2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em > <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 29 agosto 2023.

BRASIL. **Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Plano nacional de segurança Pública.** Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2000. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm>. Acesso em: 13/10/2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969.** Reorganiza as polícias militares e os corpos de bombeiros do estados, do território e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm>. Acesso em: 09/10/2023

BRASIL. **Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983.** Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília, DF, 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 09/10/2023.

BRASIL. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acesso em: 03/10/2023

BRASIL. Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014. **Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.** Diário Oficial da União República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília/DF, 11 ago. 2014. Seção 1, p. 1-3. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm. Acesso em 21/10/2023.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Recurso especial nº 1.977.119, da 6ª Turma do STJ, Ministro Rogério Schietti, Brasília, DF, DJe em 25 de abril de 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamen- tal nº 995, Pleno, Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, DF, DJe em 07 de março de 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Recurso extraordinário nº 1.281.774, Pleno, Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, DF, DJe em 26 de agosto de 2022.

BRASIL. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. Disponível em: < <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=4> >. Acesso em 20/10/2023.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União República Federativa do Brasil. Poder Legislativo. Brasília/DF, 27 out. 1966. Seção 1, p. 12451. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em 04/10/2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.948/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília/DF, 01 mar. 2021. Data da publicação: 18 maio 2021. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346443735&ext=.pdf>. Acesso em: 12/09/2023

BRASIL. **PRF e PF ganham mais 1.250 policiais e passam a ter maior efetivo da história**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/prf-e-pf-ganham-mais-1-250-policiais-e-passam-a-ter-maior-efetivo-da-historia>. Acesso em: 15/09/2023.

BRASIL. Legislação (1964). **Lei Nº 4.483, de 16 de Novembro de 1964**.: Reorganiza o Departamento Federal de Segurança Pública, e dá outras providências.. Brasília, DISTRITO FEDERAL, 16 nov. 1964. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14483.htm. Acesso em: 13/10/2023.

BRASIL. **Na Câmara dos Deputados, Flávio Dino destaca investimentos em segurança pública: ministro da justiça e segurança pública foi convidado pela comissão de fiscalização financeira e controle**. Ministro da Justiça e Segurança Pública foi convidado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/na-camara-dos-deputados-flavio-dino-destaca-investimentos-em-seguranca-publica>. Acesso em: 01/10/2023.

BRASILEIRO, Renato. **Manual de Processo Penal**. 12^a. ed. Salvador: Editora Juspodivm: 2023, pp. 165 e 166.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL Agência Câmara de Notícias. **Promulgada emenda constitucional que cria Polícia Penal, para atuar no sistema prisional Agência Câmara de Notícias**, 04/12/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/621785-promulgada-emenda-constitucional-que-cria-policia-penal-para-atuar-no-sistema-prisional/> Acesso em 20/09/2023.

BRETAS, Marcos Luiz; MORAIS, David Pereira. **Guardas municipais: resistência e inovação**. Disponível em: http://www.justica.gov.br/suaseguranca/segurancapublica/analise-pesquisa/download/estudos/sjcvolume1/guardas_municipais_resistencia_inovacao.pdf. Acesso em: 7/10/2023.

CAMPOS, William Sérgio Antunes de. **A GUARDA MUNICIPAL NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA INTEGRADA: desafios e perspectivas no exercício funcional frente à demanda por segurança e proteção do cidadão**. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas/ FACC/FD/IE/IPPUR/NEI. Programa de Pós-graduação em Gestão Pública para o desenvolvimento Econômico e Social. Rio de Janeiro, 2012.

CANOAS. Lei Municipal nº 5.505, de 20 de maio de 2010. **Cria as Comissões Internas de Prevenção à Violência Escolar (Cipaves)**, o Fórum Municipal de Prevenção à Violência Escolar e o Comitê Municipal de Prevenção à Violência Escolar. Canoas, 2010. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/leiordinaria/2010/551/5505/>. Acesso em: 15/10/2023.

CANEIRO, William Sérgio Antunes de. **A GUARDA MUNICIPAL NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA INTEGRADA: desafios e perspectivas no exercício funcional**. 2016

CARVALHO, Claudio Frederico. **Guarda Municipal: o que você precisa saber sobre GuardaMunicipal e nunca teve a quem perguntar**. 3 ed. Curitiba: Edição do Autor, 2011. 264 p. Disponível em: <https://sites.google.com/site/guardapatrimonialbarueri/livros/teste>. Acesso em: 08/09/2023.

CARRA, César. MARTIN, Andréia Garcia. In. SIQUEIRA, Dirceu Pereira. JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa Leão (org). **Direitos Sociais: uma abordagem quanto à**

(in)efetividade desses direitos – a Constituição de 1988 e suas previsões sociais. 1 ed. São Paulo: Boreal Editora, 2011. 377 p.

CAVALCANTE BUHATEM FERNANDES, J. V.; BRUZACA, R. D. **O Instituto Jurídico Da Posse E A Prestação Jurisdicional Conferida Aos Conflitos Fundiários Urbanos Coletivos Na Comarca De São José De Ribamar/Ma.** Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE), [S. l.], v. 11, n. 1, 2021.

DAL SANTO, Aline. **Observatório de Segurança Pública de Canoas – Contribuições à gestão pública municipal da segurança.** Civitas, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 77 92, 2013.

DE OLIVEIRA JUNIOR, ALMIR. **Boletim de Análise Político-Institucional** n. 11 Jan/Jun 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/171005_bapi_11_10.pdf>. Acessado em: 05/10/2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX.** Rio de Janeiro: Globo, 2005.

FRANDALOSO, Jean Marcos. **O Poder De Polícia No Âmbito Das Guardas Municipais.** São Paulo: Ixtlan, 2014.

IBGE. Agência de notícias IBGE: **Proporção de municípios com Guarda Municipal armadasobepara22,4%.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29570-proporcao-de-municipios-com-guarda-municipal-armada-sobe-para-22-4>. Acesso em: 01/10/2023.

JUNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Administrativo.** 7 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2009, 588 p.

GONÇALVES, Ligia Maria Daher. **Política de segurança Pública no brasil: deslocamentos em um modelo resistente.** Dissertação (Mestrado em Administração) –Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2009.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. **O papel dos municípios na segurança pública. Estudos criminológicos,** n. 4, julho 2005. Disponível em: <http://www.esteio.rs.gov.br/documents/SMSMU/manual_estudos_criminologicos_4.pdf>. Acesso em: 08/10/2023

KOPITTKE, Alberto L. **Segurança Pública e democracia no brasil: uma história de desencontros**. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) –Faculdade de Direito da PUC. Porto Alegre, 2015. 172 f.

KOPITTKE, Alberto L. **O (novo) papel dos municípios na segurança pública**. In: MENDES, Gilmar F.; CARNEIRO, Rafael A. (Org.). *Gestão Pública e direito Municipal: Tendências e Desafios*. São Paulo: Saraiva, 2016. LUM, Cynthia; KOPER, Christopher S.; TELEP, Cody W. The Evidence-Based Policing Matrix. *Journal of experimental Criminology*, v. 7, p. 3, 2011. Disponível em:<https://www.researchgate.net/profile/Cody_Telep/publication/226648150_The_Evidence-Based_Policing_Matrix/links/55a6028808aef604aa046e28.pdf>. Acesso em: 06/10/2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

LIMA, Renato Sérgio de. **Entre palavras e números: violência, democracia e segurança pública no Brasil**. São Paulo: Editora Alameda Casa Editorial, 2011.

LOPES JR, Aury, **Direito Processual Penal**, 19ª ed., São Paulo: SaraivaJur, 2022

MARIANO, Benedito D. **Formação cidadã para uma Guarda Civil Municipal Cidadã**. In: MINGARDI, Guaracy (Org.). *Política de segurança: os desafios de uma reforma*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**; 16ª ed; São Paulo; Malheiros, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

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

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal comentado**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

- NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. 1706 p.
- PAZINATO, Eduardo KERBER, Aline DAL SANTO, Rafael. **Observatório de Segurança Pública de Canoas – Contribuições à gestão pública municipal da segurança**. Civitas, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 77-92, 2013.
- PONCIONI, Paula. **O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro**. soc. estado, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, dez. 2015.
- RIBEIRO, José Iran. **Quando o serviço nos Chama: Os Milicianos e os Guardas Nacionais Gaúchos (1825-1845)**. Dissertação (Mestrado)–PUC. Porto Alegre, 2001.
- ROCHA, Fernando Carlos W. **Desmilitarização das polícias militares e unificação de polícias – desconstruindo mitos**. São Paulo: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/New%20folder/Texto%20Consultoria%20-%20desmilitarizacao.pdf>>. Acesso em: 08./11/2023.
- SHIMIZU, Bruno. **Decisão do STF não autoriza guardas municipais a abordar e revistar pessoas**. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-30/stf-nao-autorizou-guardas-municipais-abordar-revistar-pessoas/>. Acesso em: 01/11/2023.
- SILVA, José Afonso da, **Comentário Contextual à Constituição**, 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2007.
- SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**; 1ª ed. São Paulo; Malheiros, 2005.
- SILVEIRA, Andréa Maria et al. **Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte**. Rev. saúde Pública, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 496-502, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102010000300013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: Acesso em: 09/10/2023
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação Constitucionalmente Adequada, Competências Federativas e Órgãos de Execução das Políticas**. In: Revista Atualidades Jurídicas. OAB ed., Março/Abril, 2008, n. 1.

TORMENA, Celso Bruno. **GCM como integrante do Susp. 2023**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-05/celso-tormena-gcm-integrante-susp2/>. Acesso em: 01/10/2023.

VILALBA, Hélio Garone. **O contrato social de Jean-Jacques Rousseau: uma análise pra além dos conceitos. Revista Filogênese** – Revista Eletrônica de Pesquisa na Graduação em Filosofia da UNESP. Marília/SP, vol. 6, n. 2, np, 2013. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/FILOGENESE/heliovilalba.pdf>. Acesso em: 22/10/2023.