



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE DIREITO

LUANA FERREIRA BARBOSA

A AMPLIAÇÃO DOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS DE ATUAÇÃO DAS
GUARDAS MUNICIPAIS: UMA PERSPECTIVA À LUZ DO TEMA 656 DA
REPERCUSSÃO GERAL

FORTALEZA

2026

LUANA FERREIRA BARBOSA

A AMPLIAÇÃO DOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS DE ATUAÇÃO DAS
GUARDAS MUNICIPAIS: UMA PERSPECTIVA À LUZ DO TEMA 656 DA
REPERCUSSÃO GERAL

Monografia submetida à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial para a obtenção do grau em
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. William Paiva Marques
Júnior.

FORTALEZA

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

B199a Barbosa, Luana Ferreira.
 A AMPLIAÇÃO DOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS DE ATUAÇÃO DAS GUARDAS
MUNICIPAIS: UMA PERSPECTIVA À LUZ DO TEMA 656 DA REPERCUSSÃO GERAL / Luana
Ferreira Barbosa. – 2026.
 58 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2026.
Orientação: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior..

1. Guardas Municipais. 2. segurança pública. 3. Tema 656. 4. Supremo Tribunal Federal. 5. federalismo
cooperativo. I. Título.

CDD 340

LUANA FERREIRA BARBOSA

A AMPLIAÇÃO DOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS DE ATUAÇÃO DAS
GUARDAS MUNICIPAIS: UMA PERSPECTIVA À LUZ DO TEMA 656 DA
REPERCUSSÃO GERAL

Monografia submetida à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial para a obtenção do grau em
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. William Paiva Marques
Júnior.

Aprovada em: 17 /01/2026

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior. (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profª. Dr. Raquel Cavalcanti Machado
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestrando Carlos de Alencar Forte
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

Aos meus pais, Maria Edileuza e Antônio
Everardo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família, em especial aos meus pais, pessoas batalhadoras que sempre acreditaram em mim, investiram nos meus sonhos e me proporcionaram a oportunidade de crescer em um ambiente que constantemente me impulsionou a buscar mais e a não desistir diante dos desafios.

À Universidade Federal do Ceará, instituição que possibilitou meu crescimento não apenas profissional, mas também humano, ampliando minha visão de mundo e fortalecendo meu compromisso com o conhecimento e a cidadania. Agradeço, de forma especial, aos professores Emmanuel Teófilo Furtado Filho, Débora Barreto Santana de Andrade, William Paiva Marques Júnior, Juliana Cristine Diniz Campos, Raul Carneiro Nepomuceno e Raquel Cavalcanti Ramos Machado, que foram verdadeiras referências ao longo dessa trajetória, sempre demonstrando dedicação, disposição e excelência na transmissão de seus conhecimentos.

Aos amigos que fiz durante essa jornada e que levarei para toda a vida, especialmente Kaylane Rocha e Leonardo Pacheco, companheiros de AGU e de incontáveis viagens de ônibus e jantares no Restaurante Universitário. Agradeço também a Eugênio Sindeaux, Marcus Vinícius, Cíntia Araújo, Rebeca Fonteles, Filipe Sobral, Levi Albuquerque. Em especial, agradeço à Carolina Vasconcelos, que esteve ao meu lado desde o primeiro dia, compartilhando todas as etapas e desafios desse percurso. Com vocês, a caminhada se tornou mais leve e significativa.

Aos meus amigos do “Chama”, que sempre me apoiaram incondicionalmente e vibram a cada conquista minha — Vitória Felix, Beatriz Viana, Moana Couto, Lucas Vasconcelos, Pedro Henrique e Davi Dantas —, deixo minha profunda gratidão pelo incentivo constante e pela amizade sincera.

Por fim, faço um agradecimento especial a uma pessoa que já não está mais entre nós, mas que foi essencial na minha trajetória acadêmica e sempre uma grande referência: Tereza Nonata, “Tia Tereza”. Sua presença, ensinamentos e exemplo permanecem vivos em minha memória e em minha formação.

RESUMO

Investiga a evolução histórica, normativa e jurisprudencial das Guardas Municipais no Brasil, com especial enfoque na ampliação de suas atribuições no âmbito da segurança pública. Parte-se da consagração constitucional do direito fundamental à segurança e da constatação da ineficácia de um modelo tradicional de segurança centralizado apenas nas esferas federal e estadual, para enfrentar a complexidade da violência urbana contemporânea. Nesse contexto, examina-se o processo de municipalização da segurança pública e o fortalecimento institucional das Guardas Municipais, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988, da legislação infraconstitucional e principalmente da atuação do Supremo Tribunal Federal. O enfoque recai sobre a decisão paradigmática proferida no Recurso Extraordinário nº 608.588/SP, julgado sob o regime da Repercussão Geral (Tema nº 656), que consolidou o entendimento acerca da possibilidade de atuação das Guardas Municipais em atividades de policiamento ostensivo e comunitário, desde que observados os limites constitucionais e as competências dos demais Entes e órgãos de segurança. A pesquisa adota metodologia qualitativa, com base em revisão bibliográfica, análise legislativa e exame da jurisprudência, buscando contribuir para o debate jurídico sobre a redefinição do papel das Guardas Municipais e sua relevância na construção de um sistema de segurança pública mais integrado, eficiente e orientado à proteção dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Guardas Municipais; segurança pública; federalismo cooperativo; municipalização; Supremo Tribunal Federal; Tema 656;

ABSTRACT

Analyzes the historical, normative, and jurisprudential evolution of Municipal Guards in Brazil, with a special focus on the expansion of their responsibilities within the scope of public security. It begins with the constitutional enshrinement of the fundamental right to security and the recognition of the ineffectiveness of a traditional security model centralized solely at the federal and state levels in addressing the complexity of contemporary urban violence. In this context, it examines the process of municipalization of public security and the institutional strengthening of Municipal Guards, particularly from the 1988 Federal Constitution, infra-constitutional legislation, and especially the actions of the Supreme Federal Court. The focus is on the landmark decision rendered in Extraordinary Appeal No. 608.588/SP, judged under the General Repercussion regime (Theme 656), which consolidated the understanding regarding the possibility of Municipal Guards acting in overt and community policing activities, provided that constitutional limits and the competences of other entities and security bodies are observed. This research adopts a qualitative methodology, based on bibliographic review, legislative analysis, and examination of jurisprudence, seeking to contribute to the legal debate on redefining the role of Municipal Guards and their relevance in building a more integrated, efficient public security system oriented towards the protection of fundamental rights.

Keywords: Municipal Guards; public security; cooperative federalism; municipalization; Supreme Federal Court; Theme 656.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	CONTEXTO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL	11
2.1	Panorama da evolução normativa e jurisprudencial sobre as Guardas Municipais.....	12
2.2	A interposição do RE Nº 608.588/SP.....	17
3	O RE Nº 608.588/SP COMO MARCO NA DEFINIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS	22
3.1	O federalismo cooperativo no modelo constitucional de segurança pública: uma análise à luz do RE nº 608.588/SP.....	23
3.2	O policiamento ostensivo e comunitário pelas Guardas Municipais: limites constitucionais e possibilidades no panorama do Tema 656 do STF.....	24
3.3	Policiamento comunitário e a efetivação da dignidade da pessoa humana.....	29
4	A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA E OS EFEITOS DAS RECENTES DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ...	33
4.1	O alcance dos conceitos de “bens, serviços e instalações” nas atribuições das Guardas Municipais.....	36
4.2	Impactos e repercussões da ampliação das atribuições das Guardas Municipais.....	40
4.3	A necessidade de controle externo.....	44
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
	REFERÊNCIAS	47

INTRODUÇÃO

O direito à segurança pública encontra-se expressamente consagrado no ordenamento jurídico brasileiro como direito fundamental, nos termos do caput do art. 5º da Constituição Federal, sendo igualmente reafirmado como direito social no art. 6º da Lei Maior. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que se trata de prerrogativa constitucional indisponível, cuja efetivação impõe ao Estado o dever de formular, implementar e aperfeiçoar políticas públicas capazes de assegurar condições reais de proteção à integridade física, patrimonial e à ordem social. Trata-se, ademais, de um direito fundamental de concretização progressiva, em relação ao qual é vedado o retrocesso, devendo sua efetividade acompanhar as transformações sociais e as demandas contemporâneas. Nesse sentido, a segurança pública afirma-se como elemento estruturante da cidadania e pressuposto indispensável para o pleno exercício dos demais direitos fundamentais.

Apesar dos avanços normativos e institucionais observados nas últimas décadas, a realidade da segurança pública no Brasil ainda é marcada por desafios significativos. A persistência e o agravamento da violência urbana figuram entre as maiores preocupações da população, revelando a insuficiência de políticas públicas tradicionais centradas em modelos repressivos e excessivamente centralizados. O cotidiano social, os dados estatísticos e os noticiários evidenciam que o modelo clássico de segurança pública, historicamente concentrado nas forças policiais estaduais, mostra-se limitado para responder, de forma eficaz, às complexas dinâmicas da criminalidade contemporânea, sobretudo nos grandes centros urbanos.

Nesse contexto, intensifica-se o debate em torno da necessidade de adoção de um novo paradigma de segurança pública, pautado pela descentralização das ações, pela cooperação federativa e pela valorização de estratégias preventivas e de proximidade com a comunidade. A municipalização da segurança pública emerge, assim, como alternativa relevante, ao reconhecer o papel dos municípios, os entes federativos mais próximos da realidade local, na formulação e execução de políticas de prevenção da violência. É nesse cenário que as Guardas Municipais passam a ocupar posição de destaque nos debates políticos, jurídicos e acadêmicos, suscitando reflexões acerca de sua identidade institucional, de seus limites de atuação e de seu potencial contributivo para um modelo de segurança pública mais integrado, cidadão e eficiente.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, ao prever no art. 144, § 8º, a possibilidade de os municípios instituírem Guardas Municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais, não esgotou o conteúdo normativo desses conceitos nem delimitou de forma exaustiva o alcance de suas atribuições. A aludida opção do constituinte originário abriu espaço para interpretações diversas, muitas vezes restritivas, que por longo período reduziram a atuação das Guardas Municipais à mera vigilância patrimonial. Todavia, as transformações sociais, o crescimento urbano desordenado e a crescente complexidade dos fenômenos criminais passaram a exigir uma releitura constitucional mais adequada à realidade contemporânea.

Logo, observa-se uma progressiva ampliação interpretativa dos conceitos de “bens, serviços e instalações”, de modo a abarcar não apenas o patrimônio material do município, mas também os espaços públicos de uso comum do povo, o regular funcionamento das políticas públicas essenciais e, sobretudo, a proteção das pessoas que deles usufruem. Essa evolução hermenêutica tem sido impulsionada tanto pela doutrina quanto pela legislação infraconstitucional, notadamente pela edição da Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) e pela instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) pela Lei nº 13.675/2018, que inseriu expressamente as Guardas Municipais como integrantes operacionais do sistema de segurança pública nacional.

No plano jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal desempenhou papel central nesse processo de redefinição institucional. Decisões paradigmáticas, como as proferidas na ADPF 995 e, especialmente, no recente julgamento do Recurso Extraordinário nº 608.588/SP, com Repercussão Geral reconhecida (Tema nº 656), consolidaram o entendimento de que as Guardas Municipais podem exercer atividades de policiamento preventivo, ostensivo e comunitário, desde que observados os limites constitucionais e respeitada a lógica do federalismo cooperativo. Os referidos julgados contribuíram significativamente para afastar interpretações excessivamente restritivas do art. 144 da Constituição Federal, conferindo maior segurança jurídica aos municípios e uniformizando parâmetros de atuação em âmbito nacional.

Diante desse panorama, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar os aspectos jurídicos e jurisprudenciais que envolvem a ampliação do escopo de atuação das Guardas Municipais, à luz da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional e, sobretudo, da jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal. Busca-se examinar a evolução histórica e normativa dessas instituições, discutir o alcance dos conceitos de bens,

serviços e instalações, bem como avaliar a legitimidade e os limites da atuação das Guardas Municipais no policiamento ostensivo e comunitário.

Como objetivos específicos, pretende-se: contextualizar a criação e a evolução das Guardas Municipais no Brasil; analisar o arcabouço normativo e jurisprudencial sobre as Guardas Civis Municipais; discutir os fundamentos jurídicos e os limites constitucionais para a atuação de tais órgãos considerando o federalismo cooperativo; examinar as principais decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, em especial o Tema nº 656 da Repercussão Geral; e avaliar os impactos institucionais e sociais da ampliação da atuação das Guardas Municipais no enfrentamento da violência urbana.

Para tanto, adotou-se uma metodologia de natureza exploratória, descritiva e qualitativa. A pesquisa fundamentou-se, primordialmente, em revisão bibliográfica, mediante o exame de artigos científicos, livros e produções acadêmicas especializadas no campo do Direito Constitucional e da Segurança Pública, bem como na análise da Constituição Federal e da legislação nacional pertinente ao tema. Ademais, realizou-se o exame sistemático da jurisprudência, com especial ênfase nas decisões do Supremo Tribunal Federal, notadamente no Recurso Extraordinário nº 608.588/SP, julgado sob o regime da Repercussão Geral (Tema nº 656). A abordagem permitiu identificar a evolução interpretativa acerca das atribuições das Guardas Municipais, bem como compreender fundamentos jurídicos que sustentem a municipalização da segurança pública. Dessa forma, a metodologia empregada busca contribuir para o debate acadêmico e institucional sobre o fortalecimento da atuação das Guardas Municipais no modelo constitucional de segurança pública vigente.

2 CONTEXTO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL

O início da Guarda Municipal no Brasil se insere em um amplo contexto histórico, o qual permeia a evolução da temática de segurança pública. Desse modo, para a construção dos primeiros fundamentos de compreensão acerca do assunto, é necessário reconhecer alguns momentos históricos marcantes relacionados à construção de uma força civil. Nesse sentido, o marco inicial pode ser tido como a criação da Guarda Nacional ainda no período do império. Essa criação, segundo Kopittke (2016), aconteceu pois o Governo Liberal da época se amedrontou com a possibilidade de os Oficiais do Exército, os quais eram em maioria leais à Capital de Lisboa, dominarem o território pela força e o incorporar novamente à Portugal. Assim, nasceu em 4 de junho de 1831 a Guarda Nacional com o objetivo de proteger o território.

Nesse cenário, existia uma dominância da Guarda Nacional por parte daqueles que detinham o poder à época, os quais direcionavam as ações da instituição. Nesse sentido, Ribeiro (2001) afirma que havia uma gestão centralizada e descentralizada simultaneamente, pois, eram geridas por juízes de paz designados a apontar suas competências, mas também deviam se submeter aos interesses de coronéis e escravocratas politicamente influentes. Ademais, de acordo com Kopittke (2016), a força era integrada por homens brancos como maioria e que possuíam renda anual acima de 200 mil réis. Portanto, era de esperar que os interesses da composição fossem condizentes com os oligarcas do período imperial. Nesse contexto, Clemente (2022, p. 12):

[...] a Guarda Municipal surgiu no Brasil Império, mas até a promulgação da Lei de 10 de outubro de 1831, não existia uma proteção exclusiva às vilas, fronteiras e cidades do país. As forças de segurança que havia, eram todas voltadas para a guerra e combates externos, e eram separadas em três escalões: o exército pago ou tropa de linha (formada pela maioria de oficiais portugueses), as milícias (fixadas em uma base territorial) e as Ordenanças.

Nesse primeiro momento, seguindo um molde militar de organização, a Guarda Nacional desempenhou um papel de manutenção do coronelismo e da ordem escravocrata, ainda, segundo Ribeiro (2001), chegou a enfrentar unidades do exército que tentavam a Restauração, porém, não evoluíram ao ponto de se tornar uma força civil. Nesse contexto, no viés da proclamação da república as atividades da Guarda Nacional declinaram pois, segundo Kopittke (2016), em decorrência de um novo modelo de governo e da retomada do poder

pelas forças armadas, a instituição foi alocada como uma “segunda linha do Exército”, ficando subordinada a este até serem extintas em 1922.

Com o decorrer dos anos, ao se verem desprovidos de uma força de segurança, os municípios e estados do país, conforme aponta Kopittke (2016), passaram a criar suas próprias guardas civis, incluindo-as no âmbito das instituições policiais. Estas, de acordo com o autor, conseguiram se fortalecer no decorrer do início do século XX e após 1946, no período democrático, atuar de modo mais estruturado, ocorrendo de em alguns estados a extensão da gestão de segurança pelas guardas ser tão grande que a força ostensiva ficava a cargo principalmente por essa força civil.

Contudo, de acordo com o autor, com o golpe de Estado de 1964, que encerrou o momento democrático e inaugurou o período da ditadura militar, a Guarda Civil, embora em processo de consolidação, foi novamente enfraquecida, esvaziada de suas atribuições e suprimida. Nesse contexto autoritário, o policiamento ostensivo passou a ser exercido exclusivamente pelas Polícias Militares, consolidando um modelo centralizado e militarizado que inviabilizou a continuidade de um sistema civil de segurança.

Esse cenário, contudo, passou a ser progressivamente tensionado com o processo de redemocratização do país, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988. A nova ordem constitucional promoveu uma reconfiguração do sistema de segurança pública ao buscar romper com o modelo excessivamente centralizado e militarizado. Nesse contexto, a Constituição de 1988 abriu novamente espaço para a instituição das Guardas Municipais, reconhecendo o município como ator relevante na promoção da segurança urbana e inaugurando um novo paradigma na segurança que seria aprimorado ao longo do tempo.

2.1 Panorama da Evolução Normativa e Jurisprudencial sobre as Guardas Municipais

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe mudanças expressivas no contexto da segurança pública, com uma sessão dedicada a esse tema. Nesse contexto, houve uma nova tentativa por parte do constituinte originário de levantar a Guarda como um órgão integrado à segurança ao dispor no parágrafo 8º do art. 144 sobre a referida instituição. Porém, conforme aponta Ribeiro (2001), devido aos resquícios da estrutura policial engessada e consolidada durante o período ditatorial, a Guarda Civil foi inserida de forma tímida ao não ser incluída no rol dos artigos do caput e ficar, em uma primeira análise, modestamente enquadrada como responsável por proteger os bens, serviços e instalações de acordo com uma regulamentação legal.

Mesmo com essa previsão tímida de atribuições, é imperioso ressaltar que o Texto Constitucional de 1988 inaugurou a primeira previsão expressa de competências para as Guardas Municipais as quais puderam finalmente ser instituídas e crescer baseadas em um marco legal. No cenário de redemocratização do Estado, conforme salienta Campos (2013), a inclusão dos municípios na responsabilidade pela segurança pública apontou para o início de uma perspectiva de viés sociológico no tratamento do tema da segurança pública, fato que se observa com a descentralização das funções de segurança diante do pacto federativo.

A partir desse marco, as Guardas Municipais iniciaram um processo de crescimento e expansão nos municípios do país, porém, muitas dessas, segundo Kopittke (2016), sendo geridas por oficiais das polícias militares e assumindo uma forma militar de organização. Desde então, diversas discussões surgiram acerca de temas que afetam as atividades da aludida instituição, principalmente no que diz respeito a sua identidade como força de segurança. Nesse cenário, em 2014, a fim de trazer mais clareza para as atribuições das Guardas e dar vazão ao parágrafo 8º do art. 144 o qual dispõe que as guardas serão criadas conforme a lei, o Ministério da Justiça criou o projeto que se converteu na Lei nº 13.022/2014, o Estatuto das Guardas Municipais. Em reforço a esse entendimento, Pedro Lenza (2018, p. 1165) leciona:

A lei indicada no art. 144, § 8º, deve ser entendida como lei federal a estabelecer as diretrizes, as disposições e normas gerais. Isso porque, a instituição, em si, das Guardas Municipais dar-se-á por lei específica de cada Município, conforme, inclusive, deixa claro o art. 6º do Estatuto da Guarda Municipal.

Assim, nota-se com o texto da Lei nº 13.022/2014 que a intenção era de positivar uma identidade nacional para essa instituição civil que estava se propagando no Brasil, a fim de que suas competências não fossem confundidas com as de outros órgãos de segurança, principalmente das polícias militares e não extrapolassem a proposta do constituinte originário. Assim, o Estatuto traz uma organização sobre as obrigações a serem tuteladas pelo município através da Guarda Municipal, além de conferir segurança jurídica para as atividades. Sobre a uniformização das diversas instituições municipais, destaca-se o seguinte trecho do Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal referente ao Projeto de Lei do Estatuto:

A diversidade de guardas municipais traz desafios que, enfim, estão sendo enfrentados pela proposição em apreço. As inúmeras leis municipais que criaram as diversificadas corporações de guardas pelos municípios brasileiros não conferem uma identidade mínima nacional a estes profissionais, mas sim uma identidade própria para cada Município, o que por vezes pode até afrontar o texto constitucional pela distinção de funcionamento entre as instituições. É importante,

portanto, **estabelecer em legislação federal um conjunto de características gerais e funções que sejam próprias de todas as Guardas Municipais** do país. (BRASIL, 2014, p. 5). (grifou-se).

Ainda em 2014, a constitucionalidade de dispositivos da referida legislação foi questionada através da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5156, ingressada pela Federação Nacional de Oficiais Estaduais (Feneme). A ADI argumentava que o Estatuto das Guardas Municipais feria o desejo do constituinte originário pois, no entendimento da Federação, atribuiu poder de polícia para as guardas municipais. A ação alegava que o art. 2º caput da Lei nº 13.022/2014 inovou em relação ao texto da Constituição Federal, pois alterou a natureza das guardas municipais atribuindo função de proteção municipal preventiva, numa invasão de competência constitucional das polícias militares.

Porém, a referida ação direta de inconstitucionalidade não foi julgada no mérito e indeferida liminarmente pelo Supremo Tribunal Federal por falta de legitimidade ativa da Federação. Contudo, a interposição já demonstrava a inquietação com o status que poderia ser garantido às Guardas após o Estatuto. É interessante ressaltar, que o desejo de análise da constitucionalidade não poderia ser pelo uso da expressão “poder de polícia”, pois esse termo não é empregado no texto legal. O que se observa, segundo Kopittke (2016), é um equívoco conceitual que conduz a uma conclusão equivocada e baseada em um modelo tradicional de segurança enraizada ao longo dos regimes de exceção de que toda organização uniformizada, que pode efetuar prisões e portar armas, necessariamente se caracterizaria como polícia.

Já em 2023, a constitucionalidade do Estatuto das Guardas Municipais foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.780, proposta pela Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil (AGT Brasil), a qual foi julgada improcedente. A Associação alegava a existência de inconstitucionalidade formal em relação à integralidade da lei e inconstitucionalidade material do art. 5º, VI, sob o argumento de violação aos §§ 8º e 10 do art. 144 da Constituição pela atribuição de competências de trânsito às Guardas Municipais. Todavia, o Plenário do STF declarou a constitucionalidade da Lei nº 13.022/2014, fixando a tese de que “é constitucional a Lei federal nº 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais” (STF, ADI 5.780/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2023).

Na referida decisão, o Supremo Tribunal Federal também fez menção ao Tema 472 da Repercussão Geral, que trata da competência das Guardas Municipais para a lavratura de autos de infração de trânsito. O entendimento foi consolidado no julgamento do Recurso Extraordinário nº 658.570/MG, proveniente de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta

pelo Procurador-Geral de Justiça de Minas Gerais, que buscava a invalidação de legislações municipais que autorizavam a atuação das Guardas Municipais como agentes de trânsito. Ao apreciar a controvérsia, o STF fixou a seguinte tese de Repercussão Geral: “É constitucional a atribuição às Guardas Municipais do exercício do poder de polícia de trânsito, inclusive para a imposição de sanções administrativas legalmente previstas (STF, Tema 472, 2021)”.

Outro precedente importante que merece destaque é o Tema 544 da Repercussão Geral, julgado em 2017, cujo leading case foi o Recurso Extraordinário nº 846.854/RG-SP, no qual o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento a partir de greve da Guarda Municipal do Município de São Bernardo do Campo. No julgamento, a Corte reconheceu que as Guardas Municipais exercem atividade de segurança pública essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade, razão pela qual não lhes é assegurado o exercício do direito de greve, à semelhança das demais forças de segurança pública, conforme se extrai do trecho da ementa a seguir transcrito:

As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017) (STF, Tema 544, 2017).

Ademais, outro marco legislativo relevante para a matéria foi a edição da Lei nº 13.675/2018, a qual, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal, dispõe sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). A referida legislação federal incluiu expressamente as Guardas Municipais como integrantes operacionais do SUSP, ao lado de outras forças de segurança, como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, as Polícias Civis e Militares, com o objetivo de estabelecer um padrão nacional de segurança pública pautado na integração e na cooperação entre as instituições responsáveis pela área.

Porém, mesmo diante de um arcabouço legislativo e jurisprudencial já consolidado, diversas decisões de instâncias ordinárias continuavam a restringir o exercício das Guardas Municipais, conforme apontado pela Associação Nacional de Guardas Municipais do Brasil (AGM Brasil). Diante desse cenário, a referida entidade ajuizou, em 2023, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995, que culminou em decisão histórica do Supremo Tribunal Federal. No julgamento, a Corte reconheceu que, em alguns contextos, o Superior Tribunal de Justiça limitava indevidamente a atuação das Guardas Municipais, sob o argumento de que tais instituições não integrariam o sistema de segurança pública. Em razão

disso, o relator, Ministro Alexandre de Moraes, proferiu o seguinte entendimento, nos termos do dispositivo:

No mérito, JULGO PROCEDENTE a presente ADPF, para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigos 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública (STF, ADPF 995, 2025). (grifou-se).

Outro diploma normativo relevante, editado em 2023, foi o Decreto nº 11.841, promulgado pela Presidência da República com a finalidade de regulamentar os incisos IV, XIII e XIV do caput, bem como o parágrafo único do art. 5º do Estatuto Geral das Guardas Municipais. O decreto dispõe sobre as formas de cooperação e integração das Guardas Municipais com os demais órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal. Além de reafirmar e detalhar as disposições da Lei nº 13.022/2014, o ato normativo fortaleceu o reconhecimento das Guardas Municipais como órgãos operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), prevendo expressamente sua atuação conjunta e articulada com as demais instituições de segurança dos entes federativos.

Em adição a isso, mais um tema de grande relevância, que suscitou intensos debates e demandou pronunciamento do Poder Judiciário, referiu-se ao porte de arma de fogo pelas Guardas Municipais. Inicialmente, a redação original da Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), estabelecia limitações de natureza demográfica para o porte de arma por essas instituições, vinculando ao número de habitantes do município, além de restringir, em determinados casos, ao período de serviço. Essas restrições foram submetidas à apreciação do STF por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.948 e nº 5.538, propostas, respectivamente, pelos partidos Democratas (DEM) e Verde (PV), bem como da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 38, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República.

No julgamento conjunto das ações, o Plenário do STF, assegurou a todos os integrantes das Guardas Municipais do país o direito ao porte de arma de fogo, independentemente do número de habitantes do município. A Corte declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos do Estatuto do Desarmamento que condicionavam ou restringiam o porte de arma com base no critério populacional ou de serviço. No voto condutor, o relator, Ministro Alexandre de Moraes, fundamentou seu entendimento em precedentes já mencionados, como o RE nº 846.854, com Repercussão Geral, e na Lei nº 13.675/2018, conforme trecho da ementa a seguir transcrito:

1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 7. **Ausência de razoabilidade e isonomia em normas impugnadas que restringem o porte de arma de fogo** somente aos integrantes de guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e de guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço (ADI 5538, Relator: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, DJe 18-05-2021). (grifou-se).

Diante dos dispositivos analisados, verifica-se que o debate acerca das atribuições, competências e da própria identidade institucional das Guardas Municipais é amplo e vem se intensificando na legislação, na jurisprudência e na doutrina, impulsionado pela crescente demanda por sua atuação no contexto atual da segurança pública. Esse cenário evidencia o problema das lacunas deixadas pela redação constitucional originária, cuja abordagem sintética acerca do tema gera relevantes desafios interpretativos refletidos tanto na prática cotidiana dos agentes municipais quanto na produção normativa.

Nesse contexto, revela-se essencial uma análise aprofundada da mais recente e paradigmática decisão do Supremo Tribunal Federal acerca do assunto, proferida em 20 de fevereiro de 2025, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 608.588/SP, que deu provimento ao recurso e consolidou o Tema nº 656 da Repercussão Geral, estabelecendo diretrizes fundamentais para a delimitação das atribuições das Guardas Municipais.

2.2 A interposição do RE Nº 608.588/SP

A Constituição Federal estabelece que a instituição das Guardas Municipais deve ocorrer por meio de lei, cabendo a cada ente municipal disciplinar, em sua legislação, a criação e as formas de atuação dessas corporações, em conformidade com o Texto Constitucional. Dessa forma, o Município de São Paulo promulgou a Lei nº 13.866/2004, destinada a estabelecer as atribuições de sua Guarda Civil. A redação originária do dispositivo impugnado dispunha que:

Art. 1º. A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina, tem as seguintes atribuições:

I - exercer, no âmbito do Município de São Paulo, o **policciamento preventivo e comunitário**, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos (SÃO PAULO, Lei nº 13.866/2004, art. 1º). (grifou-se).

Contudo, a fim de questionar a compatibilidade do referido dispositivo com a Constituição Federal, o Ministério Público estadual ajuizou Ação Direta visando à declaração de inconstitucionalidade do Inciso I do Art. 1º da aludida legislação municipal, obtendo êxito, uma vez que o Tribunal de Justiça de São Paulo julgou a demanda procedente e declarou inconstitucional o dispositivo, de acordo com a ementa a seguir:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - art. 1º, inc. I, da Lei n. 13.866/2004, do Município de São Paulo, que fixa atribuições da Guarda Civil Metropolitana - Art. 147 da Constituição Estadual - Proteção dos bens, serviços e instalações municipais - Matéria debatida é atinente à segurança pública - Preservação da ordem pública - Competência das polícias, no âmbito do Estado - Atividade que não pode ser exercida pelas guardas municipais - **Extrapolação dos limites constitucionais - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo**. (TJ-SP - ADI: 1547430000 SP, Relator.: Maurício Ferreira Leite, Data de Julgamento: 10/12/2008, Órgão Especial, Data de Publicação: 05/02/2009). (grifou-se).

No caso, o Ministério Público questionou a constitucionalidade do dispositivo sob o argumento de que a legislação municipal, ao prever atividades de “policciamento preventivo e comunitário”, teria extrapolado os limites estabelecidos pelas Constituições Federal e Estadual. Segundo a tese ministerial, as Guardas estariam incumbidas exclusivamente da proteção patrimonial, não lhes sendo atribuída competência para o exercício de atividades típicas de segurança pública em sentido amplo. Assim, sustentou-se que a norma municipal teria invadido competências constitucionalmente reservadas às Polícias Militares, no que se refere ao policiamento ostensivo e à preservação da ordem pública.

Diante da inconformidade com a decisão, a Câmara Municipal de São Paulo, em 2010, interpôs perante o Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário nº 608.588 contra o acórdão proferido na aludida Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ao apreciar a demanda, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a relevância da matéria e a existência de Repercussão Geral, com o objetivo de examinar os “limites da atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das Guardas Municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município”. Perante à importância da questão, foi fixado o Tema nº 656 da sistemática da Repercussão Geral, destinado a estabelecer parâmetros capazes de orientar a atuação normativa dos entes municipais na regulamentação das atividades de suas Guardas Municipais.

Em parecer nos autos do referido RE, o Procurador-Geral da República reforçou o entendimento mais limitado das atribuições municipais na segurança pública ao defender que as atividades das Guardas Municipais deveriam restringir-se estritamente ao comando constitucional. Para o PGR, a Constituição Federal conferiu às Guardas poderes limitados à proteção de bens, serviços e instalações municipais, sendo inconstitucional qualquer legislação que amplie esse espectro de atuação para além de uma interpretação restritiva e taxativa do art. 144, § 8º, da Constituição. Segue trecho da ementa do citado parecer:

2. As atribuições das guardas municipais limitam-se ao previsto pela Constituição Federal, que lhes confere poderes **tão somente para proteger os bens, serviços e instalações do Município**. 3. Estão fora das atribuições constitucionais das guardas municipais as atividades que extrapolem a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, como as de policiamento ostensivo fora desse contexto, as de polícia judiciária e a apuração de infrações penais. (STF, Tema 656, Relator: Min. Luiz Fux, p. 17, julgado em 20/02/2025). (grifou-se).

Nesse contexto, diante da dificuldade de um consenso sobre o preciso alcance do art. 144, § 8º da Lei Maior, o julgamento teve por objeto elucidar as possíveis balizas constitucionais que delimitam a competência legislativa municipal quanto à instituição e à regulamentação das guardas municipais, especialmente no que se refere à proteção de bens, serviços e instalações de interesse local, definindo o limite de alcance dessa reserva legal. Perante à demanda, o relator do julgado, Ministro Luiz Fux se manifestou sobre o desafio do objeto:

O desafio consiste em que a atividade jurisdicional de análise da compatibilidade vertical das normas infraconstitucionais não permite que fatores desconexos da realização dos valores constitucionais atropelem a força normativa da Constituição, mas também **não autoriza que se esvazie o poder de conformação do legislador ao espaço de experimentalismo democrático e, no presente caso, às exigências da municipalidade**. (STF, Tema 656, Relator: Min. Luiz Fux, p. 30, julgado em 20/02/2025). (grifou-se).

Evidenciou-se uma tensão constitucional entre, de um lado, o respeito à autonomia e às competências legislativas dos entes federados, fundamentalmente às dos municípios, e, de outro, a necessidade de assegurar a efetividade do direito fundamental à segurança pública. A controvérsia judicial perdurou por longo tempo, o que demonstrou a complexidade e a relevância do tema no cenário jurídico brasileiro. Nesse sentido, o Ministro Luiz Fux, votou por dar provimento ao recurso extraordinário, destaca-se o seguinte trecho de seu voto:

Ao revés, a Constituição consagrou a competência dos Municípios para a criação de guardas voltadas à vigilância de seus bens e patrimônio de um lado e, de outro, deixou de criar qualquer exceção quanto ao meio na busca da referida proteção, atendo-se, tão somente, ao seu fim. Sob esse prisma, **a conclusão pela existência de uma decisão constitucional apriorística a respeito da forma pela qual o**

Município deverá, necessariamente, ordenar a proteção de seu patrimônio, mostra se impraticável. Isso porque, além de contingencialmente atrelada aos temores de cada região e tempo, a escolha do legislador municipal pela conduta mais apropriada não prescinde de uma análise econômica e pragmática. **As escolhas essenciais quanto às formas de atuação das guardas municipais reverberam também o contexto específico do Município em que atuarão.** (STF, Tema 656, Relator: Min. Luiz Fux, p. 33, julgado em 20/02/2025). (grifou-se).

Ademais, ao dispor sobre a atuação direta das Guardas Municipais na área de segurança, o Relator assim complementou:

O risco de se conceder menos poderes à Guarda Municipal, por confusão metodológica, poderia, in casu, comprometer a eficiência da tutela do patrimônio, bens e serviços municipais, bem como do direito fundamental à segurança pública, **esvaziando a proteção constitucional.** (STF, Tema 656, Relator: Min. Luiz Fux, p. 45, julgado em 20/02/2025). (grifou-se).

Nos votos divergentes, os Ministros Cristiano Zanin e Edson Fachin adotaram uma leitura mais estrita do art. 144, § 8º, da Constituição Federal, sustentando que a competência das Guardas Municipais deveria permanecer rigidamente vinculada à proteção de bens, serviços e instalações. Para os Ministros, qualquer ampliação para além desse núcleo essencial configuraria usurpação de competências constitucionalmente atribuídas às Polícias Militares, especialmente o exercício do policiamento ostensivo e à preservação da ordem pública. Essa compreensão parte de uma hermenêutica literal e restritiva da Constituição, segundo a qual a repartição de competências de segurança pública deve ser interpretada de forma taxativa. Na antecipação do seu voto, o Ministro Cristiano Zanin assim dispôs:

Apesar de se situarem em alguma medida no âmbito do direito de polícia de viés preventivo, **não dispõem, na minha compreensão, de atribuição geral de policiamento ostensivo,** não sendo equiparadas às polícias militares. As guardas municipais, na minha compreensão, exercem poderes de polícia sui generis, podendo desempenhar atividades de vigilância e realizar determinadas intervenções apenas no que se referir à salvaguarda do patrimônio público do município em face de eventuais perigos. Isso abrange a realização excepcional de buscas pessoais limitadas à finalidade específica de proteção do patrimônio municipal, observados os pressupostos legais do art. 244 do Código de Processo Penal. (STF, Tema 656, Relator: Min. Luiz Fux, Voto Min. Cristiano Zanin, p. 91, julgado em 20/02/2025). (grifou-se).

Apesar das divergências, o Supremo Tribunal Federal por maioria, vencidos os Ministros Cristiano Zanin e Edson Fachin, deu provimento ao Recurso em 20 de fevereiro de 2025, fixando diretriz interpretativa vinculante sobre os limites da atuação legislativa municipal no campo da segurança pública. O julgamento da matéria culminou na seguinte tese de Repercussão Geral:

É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive **policiamento ostensivo e comunitário,**

respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional (STF, Tema 656, Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 20/02/2025). (grifou-se).

Portanto, a posição majoritária do Supremo Tribunal Federal, afastou a leitura restritiva do art. 144 ao adotar uma hermenêutica constitucional de caráter sistemático e evolutivo. Para a maioria da Corte, o referido dispositivo da Constituição não pode ser interpretado de forma isolada ou estanque, devendo ser compreendido diante da realidade social contemporânea, da dinâmica federativa e dos princípios constitucionais que orientam a segurança pública, como a eficiência administrativa, a cooperação entre os entes e a proteção dos direitos fundamentais. Nesse sentido, o Tribunal reconheceu que a atuação das Guardas Municipais em policiamento ostensivo e comunitário não representa invasão de competência, mas sim uma concretização do papel constitucional dos municípios na promoção da segurança urbana.

3. O RE Nº 608.588/SP COMO MARCO NA REDEFINIÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS

A interpretação jurídica constitucional desempenha papel essencial ao esclarecer pontos confusos e permitir uma compreensão mais precisa das normas legais. Diante da constante evolução da sociedade, torna-se indispensável a adoção de métodos interpretativos que priorizem a supremacia da Constituição e dos princípios destinados à efetivação dos direitos fundamentais. Nesse contexto, Queiroz e Sanches (2024) ressaltam que a interpretação constitucional ultrapassa uma leitura estritamente literal de seus dispositivos, exigindo sua compreensão de forma sistêmica, integrada ao ordenamento jurídico como um todo e orientada pelos princípios constitucionais que lhe são subjacentes.

Essa dinâmica da sociedade impõe a necessidade de ajustes legislativos e constitucionais capazes de acompanhar as mudanças sociais, como se observa, por exemplo, na evolução do conceito e da proteção jurídica da entidade familiar ao longo dos anos. Essa mesma lógica orientou o STF no julgamento do Tema nº 656, no qual o Ministro Luiz Fux, ressaltou que, de um lado, é imprescindível a observância do pacto federativo e da separação dos Poderes e, de outro, é necessário conferir dinamismo à Constituição, de modo a permitir sua adaptação às realidades sociais, as quais, em matéria constitucional, se consolidam por meio da jurisprudência da Corte. Nesse sentido, leciona Marques Júnior (2015, p. 280):

Com a aproximação das regras e princípios constitucionais, fruto da adoção do Neoconstitucionalismo, surge uma nova hermenêutica fundada na juridicidade (balizada por princípios). Esse giro hermenêutico reverbera no plano do Direito Administrativo uma vez que, no contexto da contemporaneidade verifica-se uma decadência da legalidade estrita, na qual emerge a constitucionalização das regras da Administração Pública com a construção de uma vinculação imediata ao critério da juridicidade (reserva vertical da Constituição), em uma dimensão mais efetiva do que em relação ao princípio da legalidade.

Essa compreensão sistemática da Constituição encontra respaldo na hermenêutica constitucional do Supremo Tribunal Federal, que tem em diversas situações adotado uma interpretação evolutiva, especialmente em contextos de transformações sociais e institucionais relevantes. Ao privilegiar a máxima efetividade das normas constitucionais e a concretização dos direitos fundamentais, o STF afasta leituras restritivas que esvaziavam o seu alcance material, reconhecendo a necessidade de adaptar o texto constitucional às exigências contemporâneas. Nesse sentido, a tese no Tema nº 656 evidencia uma opção em conferir maior densidade às competências municipais de segurança e reforçar a legitimidade constitucional da atuação das Guardas Civis.

3.1 O federalismo cooperativo no modelo constitucional de segurança pública: uma análise à luz do RE nº 608.588/SP

A decisão paradigmática proferida pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 608.588 evidencia uma orientação jurisprudencial claramente favorável à ampliação do campo de atuação das Guardas Municipais. A análise dos votos revela o entendimento de que, diante do crescimento da violência e da insuficiência do modelo tradicional centralizado, torna-se necessária a descentralização das estratégias de segurança e o fortalecimento da atuação municipal. Nesse sentido, Jocinaldo Silva de Souza (2015), aponta que um sistema de segurança pública excessivamente concentrado na União e nos Estados entra em colapso, sendo incapaz de responder adequadamente às crescentes demandas sociais por proteção.

Foi nesse sentido que se caminhou a tese vencedora, uma vez que o relator do julgado, Ministro Luiz Fux (2025), sustentou que a atribuição, pela legislação do Município de São Paulo, de atividades de policiamento preventivo e comunitário às Guardas Municipais não configura violação ao pacto federativo nem implica usurpação de competências dos demais entes federados. Ao contrário, para o ministro, tal atuação insere-se em um modelo de federalismo cooperativo, no qual União, Estados e Municípios compartilham responsabilidades na promoção da segurança pública, de forma articulada e complementar.

Nessa perspectiva, o relator, afirmou que a restrição excessiva das atribuições das Guardas Municipais poderia esvaziar a concretização do direito fundamental à segurança garantido pela Constituição e comprometer a eficiência da proteção dos bens, serviços e instalações municipais, razão pela qual defendeu uma interpretação constitucional que prestigiasse a atuação preventiva e comunitária desses órgãos. Nesse sentido, afirmou o Ministro:

Com efeito, o fato de se dar aos guardas municipais o poder de mediar conflitos não significa dizer que os mesmos estarão incumbidos da defesa da incolumidade física dos cidadãos, mas, tão somente, que nos conflitos interpessoais aptos a gerar danos ao patrimônio público, a bens e a serviços municipais, **poderão intervir, inclusive mediante policiamento preventivo comunitário**, o que, uma vez mais, não os coloca na posição de policiais nem lhes atribui as funções constitucionalmente conferidas aos órgãos policiais (STF, Tema 656, Relator: Min. Luiz Fux, Voto Min. Luiz Fux, julgado em 20/02/2025, p. 33). (grifou-se).

Assim, o termo “policiamento”, quando empregado na legislação municipal, deve ser compreendido em sentido funcional e preventivo, e não como sinônimo de atividade policial típica de investigação criminal das polícias judiciárias ou da ostensividade típica da polícia

militar. Desse modo, essa posição majoritária do Supremo Tribunal Federal harmoniza com a concepção de federalismo cooperativo discutida na doutrina constitucional brasileira.

Ao tratar sobre o assunto, Gilmar Mendes (2017) leciona que a repartição de competências entre os entes federados não pode ser compreendida de forma rígida e isolada, pelo contrário, deve prevalecer a lógica de colaboração entre estes para o alcance dos objetivos fundamentais da República Federativa, principalmente a fim de concretizar direitos fundamentais sociais, assim como a segurança pública. No contexto do RE nº 608.588, a concepção de colaboração foi expressamente incorporada e reconhecida no voto condutor do acórdão, conforme se observa:

Dessarte, no federalismo cooperativo contemporâneo, a atuação dos entes federados na busca por soluções aos problemas sociais alicerça-se num modelo de parceria e colaboração, enraizado no afã de concretizar os fundamentos da República Federativa Brasileira e do Estado Democrático de Direito. (STF, Tema 656, Relator: Min. Luiz Fux, Voto Min. Luiz Fux, julgado em 20/02/2025, p. 47).

Portanto, ainda de acordo com Gilmar Mendes (2017), a Constituição de 1988 realizou um rompimento com um federalismo estanque e adotou um sistema de atuação solidária e cooperativa dos Entes como exigência do próprio modelo de federação. Assim, não se mostra legítimo reduzir a participação e a contribuição dos mais de cinco mil municípios brasileiros em uma área de interesse tão relevante, como a segurança pública, sob o argumento de que a Constituição Federal não lhes teria atribuído competências específicas. Isso porque os municípios constituem entes federativos autônomos que vêm demonstrando capacidade institucional para cooperar no enfrentamento da violência por meio de suas Guardas Municipais.

3.2 O policiamento ostensivo e comunitário das Guardas Municipais: limites constitucionais e possibilidades no panorama do Tema nº 656 do STF

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 608.588/SP, firmou tese de Repercussão Geral no Tema nº 656 que reconheceu a legitimidade constitucional da atuação das Guardas Municipais em atividades de policiamento ostensivo e comunitário, desde que respeitados os limites constitucionais e afastadas atribuições típicas de polícia judiciária. A Corte adotou interpretação sistemática e evolutiva do art. 144 da Constituição Federal, conferindo densidade normativa ampliada ao trinômio “bens, serviços e instalações”, e tornando-o compatível com práticas preventivas, ostensivas e comunitárias.

Ao reconhecer a possibilidade de atuação das Guardas Municipais em atividades de policiamento ostensivo e comunitário, a tese firmada destaca a Guarda Municipal como instituição de crescente centralidade no sistema de segurança pública nacional. Esse entendimento ainda evidencia o papel estratégico dessas corporações na prevenção da criminalidade, no fortalecimento da cidadania e privilegia sua atuação de proximidade com a comunidade local e a promoção da ordem urbana, em consonância com a perspectiva de segurança pública como direito fundamental.

Tendo o acórdão reconhecido a legitimidade da atuação das Guardas nesse modelo de policiamento, é fundamental estabelecer parâmetros acerca do alcance das atividades de policiamento ostensivo e comunitário no caso. A ausência de definição e uniformização desse entendimento gera um problema conceitual e operacional, pois abre margem para interpretações divergentes quanto às atribuições das Guardas, podendo resultar tanto em atuações restritivas quanto em expansões indevidas de competência. Essa brecha traz a necessidade de uma construção acerca do tema, a fim de oferecer critérios que orientem a atuação desses órgãos, assegurando segurança jurídica, uniformidade e respeito aos limites constitucionais.

Desse modo, cabe inicialmente destacar que o policiamento ostensivo se caracteriza, principalmente, pela visibilidade da atuação estatal. A presença visível do agente, uniformizado e em patrulhamento, exerce função simbólica e psicológica, atuando como fator de inibição da prática criminosa e reforça a sensação de segurança. Nesse sentido, Soibelman (1994) assinala que a polícia ostensiva age de uma forma visível pelo público e opõe-se a polícia secreta pois obtém resultados preventivos pela simples presença. Assim, a ostensividade não significa repressão imediata, mas um modo de atuação que coexiste com estratégias preventivas e comunitárias. Corroborando esse entendimento, destaca-se a manifestação do Procurador Geral da República nos autos do RE nº 608.588/SP:

Entende-se o policiamento ostensivo como aquele que, como o próprio nome diz, é o mais visível possível. **É a modalidade de emprego da força policial em atividades de segurança pública, desenvolvida estrategicamente para gerar impacto visual e propiciar efeito dissuasivo** – é a presença visível de agentes de segurança devidamente caracterizados, com fardamento, equipamento e viaturas; tem função clara de prevenção e repressão (STF, Tema 656, Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 20/02/2025, p. 42). (grifou-se).

Embora, em sua manifestação nos autos, o Procurador tenha se posicionado de forma divergente quanto à possibilidade do policiamento ostensivo pelas Guardas Municipais, a própria definição por ele apresentada, junto à observação da realidade fática, evidencia que é

justamente dessa forma que o órgão desempenha suas atividades. Essa divergência, tradicionalmente consolidada, decorre do fato de a Constituição Federal atribuir às Polícias Militares o exercício da polícia ostensiva, o que acabou por engessar, durante muito tempo, a interpretação que apenas esse órgão militar poderia realizar essa modalidade de policiamento.

Porém, o que se observa na realidade fática, especialmente em municípios maiores, é a efetiva realização de policiamento ostensivo pelas Guardas, não nos mesmos moldes do desempenhado pelas Polícias Militares, mas de forma adaptada às suas atribuições e às particularidades da realidade local do respectivo Ente municipal. Nesse entendimento, colabora Reinaldo Monteiro (2025), presidente da Associação Nacional de Guardas Municipais (AGM Brasil):

Sempre foi um tabu e algumas corporações tentaram sequestrar essa modalidade de policiamento na segurança pública. **O policiamento ostensivo não é exclusivo e nunca foi exclusividade da Polícia Militar.** Quem faz policiamento ostensivo é quem trabalha na rua uniformizado e devidamente identificado. (grifou-se).

Nessa perspectiva, se a visibilidade institucional do agente constitui fator determinante para a inibição de condutas ilícitas, a ordenação do espaço público e a promoção da sensação de segurança coletiva. Logo, a ostensividade não pode ser compreendida como elemento secundário ou meramente formal, mas como componente estrutural e indispensável de estratégia operacional. Nesse sentido, para Fonseca (1992), a ostensividade é uma característica que se incorpora de maneira indissociável à lógica preventiva do policiamento ostensivo. Sobre o assunto, o ministro Alexandre de Moraes elucidou perfeitamente em seu voto no RE nº 608588/SP:

O que é policiamento ostensivo? Policiamento ostensivo, na definição internacional, é a missão de garantir manutenção da ordem pública por meio de presença visível e explícita, seja na dissuasão com o fim de demover o intuito delituoso, o que se mostra medida de prevenção, ou pela pronta repressão aos atos que atentem contra a segurança pública. **Se a guarda civil não puder, dentro do rol das suas atribuições, realizar policiamento ostensivo, ela nunca vai estar preventivamente demovendo o intuito delituoso na porta das escolas municipais, dos teatros, das praças. Não existe mais policiamento parado.** Isso é uma noção que há mais de 50 anos não se faz. Ficar um guarda civil em uma praça e o outro na frente da escola, isso não é um policiamento inteligente (STF, Tema 656, Relator: Min. Luiz Fux, Voto Min. Alexandre de Moraes, julgado em 20/02/2025, p. 47). (grifou-se).

Ainda nesse contexto, Di Pietro elucida que o poder de polícia é “a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público” (DI PIETRO, 2025, p. 134). Assim, o policiamento ostensivo tem como finalidade atender às necessidades essenciais de segurança pública, inerentes à coletividade,

constituindo instrumento indispensável à preservação da ordem. Logo, a partir da análise dos entendimentos doutrinários e da jurisprudência, especialmente a partir do RE nº 608.588/SP, fica claro que a ostensividade não se restringe a uma corporação específica, mas é verdadeiro modo de atuação estatal, através de seu poder de polícia, marcado pela visibilidade, uniformização e identificação funcional do agente, características que se fazem presentes, de forma concreta, na atuação rotineira das Guardas Municipais. Nesse sentido, dispôs o Ministro Flávio Dino em seu voto:

A própria previsão da utilização, pelas guardas municipais, de uniformes e equipamentos padronizados, preferencialmente, na cor azul marinho (art. 21 da Lei nº 13.022/2014), **caminha no sentido de demonstrar um impacto visual e um efeito dissuasivo a partir da presença** dos agentes de segurança pública, de modo a aproximar o citado órgão de tal atividade. (STF, Tema 656, Relator: Min. Luiz Fux, Voto Min. Flávio Dino, julgado em 20/02/2025, p. 253). (grifou-se).

Já o policiamento comunitário, por sua vez, configura-se como modelo de atuação voltado à aproximação entre os órgãos de segurança pública e a comunidade local, com ênfase na construção de relações de confiança, cooperação e corresponsabilidade. Essa modalidade desloca o foco da repressão para a identificação e resolução compartilhada de problemas, valorizando o diálogo, a mediação e a articulação com outras políticas públicas. Segundo Gustavo Binenbojm (2016), o poder de polícia não pode mais ser compreendido sob uma ótica restrita e autoritária, devendo ser reinterpretado à luz do Estado Democrático de Direito, dos direitos fundamentais e da eficiência administrativa. Binenbojm sustenta que o poder de polícia contemporâneo incorpora um “giro democrático-constitucional”, no qual a atuação estatal se legitima pela promoção do interesse público, pela prevenção de danos e pela proteção de direitos fundamentais, especialmente em contextos urbanos complexos.

Cumpra ainda destacar, a possibilidade da atuação integrada das Guardas Municipais com os demais órgãos de segurança. Conforme já exposto, a Lei nº 13.675/2018 incluiu expressamente as Guardas Municipais como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), prevendo mecanismos de cooperação com as demais forças. Ademais, o Tema nº 656 reconheceu a legitimidade da atuação das Guardas em ações de segurança urbana de forma cooperativa e integrada, desde que respeitados os limites constitucionais. Assim, conforme assinala Marco Túlio (2024), evidencia-se a capacidade dessas corporações de atuar de maneira colaborativa em ocorrências que extrapolam suas atribuições originárias, quando acionadas por outros órgãos de segurança. Aludida capacidade é corroborada pelo Art. 16 da Lei nº 13.675/2018:

Art. 16. Os órgãos integrantes do Susp poderão atuar em vias urbanas, rodovias, terminais rodoviários, ferrovias e hidrovias federais, estaduais, distrital ou municipais, portos e aeroportos, no âmbito das respectivas competências, em efetiva integração com o órgão cujo local de atuação esteja sob sua circunscrição, ressalvado o sigilo das investigações policiais (BRASIL, Lei nº 13.675/2018, art. 16).

Ademais, o Estatuto das Guardas Municipais prevê, em seu Art. 5º, IV:

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

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social; Regulamento (BRASIL, Lei nº 13.022/2014, art. 5º).

E o Decreto nº 11.841/03 que regulamenta o inciso previamente destacado estabelece em seu Art. 4º:

Art. 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão, mediante termo de cooperação técnica, as formas de colaboração e de atuação conjunta das guardas municipais com os demais órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, Decreto nº 11.841/2023, art. 4º).

Logo, a partir de uma interpretação conjunta dos dispositivos normativos destacados, em soma com a tese firmada no Tema nº 656 da Repercussão Geral, conclui-se que não há óbice jurídico para que a Guarda Municipal, mediante atuação integrada com os demais órgãos integrantes do SUSP e observada a formalização de termo de cooperação técnica, realize patrulhamento e atue em ocorrências em rodovias estaduais e federais situadas na circunscrição territorial do seu respectivo município. Essa compreensão amplia a delimitação geográfica das competências da Guarda Municipal, sem desvirtuar os limites constitucionais de sua atuação.

Portanto, a partir desse panorama, a utilização da expressão “policiamento ostensivo e comunitário” pelo STF, ao fixar a tese referente aos limites de atuação das Guardas Civis Municipais, revela-se relevante para delimitar o âmbito material de suas atribuições. A definição desse conceito é importante para preservar a distinção funcional entre as Guardas e as demais forças, ao mesmo tempo em que contribui para o fortalecimento da segurança jurídica das atividades desses órgãos. Nesse contexto, conforme destaca Reinaldo Monteiro (2025), presidente da Associação Nacional de Guardas Municipais (AGM Brasil), a opção do STF pela expressão “ostensivo e comunitário” remete ao modelo de policiamento de proximidade, voltado à interação direta com a população local.

3.3 Policiamento comunitário e a efetivação da dignidade da pessoa humana

Um dos maiores desafios da atuação do poder público consiste em assegurar a observância dos princípios constitucionais fundamentais e a concretização do mínimo existencial, elementos indispensáveis à promoção da cidadania e à preservação da dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, a garantia material dessa dignidade revela-se especialmente relevante, sobretudo no que se refere à proteção dos direitos fundamentais. Sob esse prisma, o Estado de Bem-Estar Social deve intervir na sociedade a fim de assegurar condições mínimas de vida digna aos cidadãos, sendo a efetividade das políticas de segurança pública fator decisivo para a concretização desse ideal. A respeito do tema, Marques Júnior (2023, p. 248) assevera que:

O Estado Social faz surgir um modelo atuante e democrático, promotor de igualdade material, na mitigação das problemáticas sociais e atento aos clamores das complexidades socioeconômicas emergentes, reverberando na compleição de um constitucionalismo inclusivo e participativo.

Nesse contexto, destaca-se o modelo de policiamento comunitário como instrumento capaz de contribuir para a materialização da segurança pública como direito fundamental e para a construção de um policiamento participativo. Nesse modelo, o agente de segurança assume o papel de mediador social, atuando na identificação de conflitos, na promoção de ações educativas e na articulação com outras políticas públicas, com vistas ao fortalecimento da cidadania e à prevenção da violência. Desse modo, o policiamento comunitário se torna especialmente eficaz em contextos urbanos e de vulnerabilidade social, nos quais a presença próxima do poder público pode contribuir para a redução da violência, o fortalecimento do controle social informal e o aumento da sensação de segurança. Ao tratar sobre esse modelo de policiamento, Trojanowicz e Bucqueroux (1994, p. 4) lecionam:

É uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que **tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas** para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área. (grifou-se).

Portanto, o policiamento comunitário permite uma atuação mais direta da instituição no âmbito das comunidades locais, promovendo interação contínua com os moradores e possibilitando a identificação rápida de fatores potencialmente geradores de conflitos e situações de risco. O aludido modelo de atuação favorece a resolução de problemas em primeira linha de defesa e de forma colaborativa, com a participação ativa da população. Conforme assinala Silva (2024), essa aproximação entre o poder público e a sociedade

constitui elemento essencial para o fortalecimento da confiança da população, além de contribuir para o aumento da sensação de segurança, uma vez que a presença constante e visível do órgão nos bairros é capaz de prevenir a incidência criminal.

Essa perspectiva evidencia a centralidade da prevenção social, voltada ao enfrentamento das causas estruturais da violência, em contraposição a uma atuação meramente repressiva sobre a criminalidade, conforme assinala Binenbojm (2016) ao analisar o exercício do poder de polícia orientado à promoção e efetivação dos direitos fundamentais.

Por ser o município o ente federativo mais próximo da população, o modelo de policiamento preventivo exercido pelas Guardas Civis Municipais revela-se especialmente adequado diante do atual cenário de violência urbana. Isso se deve à sua proximidade territorial, à inserção cotidiana junto à comunidade e à capacidade de identificar mais rapidamente as demandas locais específicas, o que favorece a adoção de intervenções preventivas mais eficazes e socialmente contextualizadas.

Nesse contexto, para a efetividade dessa estratégia de aproximação com a comunidade local e para o fortalecimento da sensação de segurança, é fundamental que haja uma integração da Guarda Municipal com as demais políticas públicas do município. Conforme leciona Pedro (2024), as ações do órgão devem ser estruturadas a partir de planos articulados com as políticas públicas de saúde, assistência social e educação. Nesse cenário, destaca-se a atuação junto às escolas da rede municipal como espaço privilegiado para o desenvolvimento de atividades educativas de prevenção social.

Um exemplo concreto dessa estratégia pode ser observado na estrutura da Guarda Municipal da cidade de Fortaleza, a qual conta com o Grupamento de Segurança Escolar (GSE), responsável por desenvolver ações periódicas junto às unidades de ensino da rede municipal. O grupamento realiza visitas às escolas, promovendo palestras educativas e atividades lúdicas voltadas à conscientização sobre cidadania, direitos e deveres. Dessa forma, além de assegurar a proteção do entorno escolar por meio do patrulhamento ostensivo, o grupamento exerce relevante função de policiamento preventivo, ao estreitar os vínculos com a comunidade local, especialmente por intermédio dos alunos.

Ademais, como expressão concreta da proteção à dignidade da pessoa humana, destacam-se os grupamentos especializados Maria da Penha, instituídos em diversas Guardas Municipais brasileiras. Esses grupamentos, incentivados no Ministério da Justiça, têm como objetivo a proteção de mulheres em situação de violência doméstica e familiar, por meio de ações preventivas e de atendimento especializado em ocorrências envolvendo agressões à mulher. As equipes que compõem as viaturas do grupamento são formadas por agentes, em

sua maioria do sexo feminino, devidamente capacitados, com o propósito de evitar a revitimização. A título exemplificativo, no Município de São Paulo, foi implementado o “botão do pânico”, instalado no aparelho celular da vítima beneficiária de medida protetiva, permitindo o acionamento imediato da Guarda Municipal em caso de aproximação do agressor, o que possibilita uma resposta mais célere a fim de prevenir novas agressões e assegurar o efetivo cumprimento das medidas cautelares cabíveis.

Outra relevante possibilidade de atuação das Guardas Municipais, que evidencia a assistência pública no âmbito do policiamento comunitário, é a gestão de conflitos por meio da mediação, mecanismo particularmente eficaz em situações comunitárias por vezes simples, mas que, se não adequadamente tratadas, podem escalar para episódios de violência. Assim, em razão de sua maior proximidade com a população, essas instituições podem demonstrar maior sensibilidade às especificidades locais e às dinâmicas sociais que permeiam a convivência comunitária.

Nesse sentido, Silva (2024) destaca que, antes de recorrer ao uso da força, as Guardas Municipais possuem condições institucionais para solucionar conflitos de forma pacífica, atuando como mediadoras entre os envolvidos. Essa atuação é especialmente relevante em contextos de maior vulnerabilidade social, onde a insuficiência de serviços públicos básicos frequentemente potencializa conflitos. Portanto, para além da prevenção de possíveis casos de violência, a atuação mediadora das Guardas contribui para o fortalecimento de uma convivência social mais harmoniosa, para a promoção da cultura de paz e para a garantia de meios de acesso ordenado à cultura e educação em âmbito local. O Ministro Alexandre de Moraes, ao dispor sobre o tema no Acórdão do RE nº 608.588, elucidou:

Por isso citei o art. 23, que estabelece a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de proporcionar os meios de acesso à cultura e à educação. Isso também é competência municipal. Portanto, proporcionar segurança para que se chegue ao teatro, ao cinema, à educação é competência municipal e, além disso, preservar as florestas, a fauna e a flora. Por que a guarda civil não pode auxiliar nisso? (STF, Tema 656, Relator: Min. Luiz Fux, Voto Min. Alexandre de Moraes, julgado em 20/02/2025, p. 157).

Portanto, o policiamento comunitário exercido pelas Guardas Municipais alinha-se aos objetivos da política urbana ao atuar de forma próxima à população, contribuindo para a ordenação dos espaços públicos, a mediação de conflitos urbanos e a prevenção da violência, em consonância com os princípios da cidadania, da dignidade da pessoa humana e do desenvolvimento urbano sustentável.

Nessa perspectiva, a atuação das Guardas Municipais segundo modelos de policiamento orientados à solução de problemas e à prevenção social da violência, revela-se

compatível com o entendimento constitucional contemporâneo, sobretudo com o Tema nº 656, o qual valoriza a cooperação federativa, a integração entre os órgãos de segurança e a promoção da cidadania como pilares das políticas de segurança. Desse modo, o exercício do policiamento preventivo, ostensivo e comunitário pelas Guardas Municipais não extrapola as balizas constitucionais, e sim insere-se de forma legítima em seu âmbito de atuação, assim como reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

4. A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA E OS EFEITOS DAS RECENTES DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O debate acerca da municipalização da segurança pública tem ocupado um espaço cada vez mais relevante nos debates institucionais, em razão do crescimento urbano desordenado, da intensificação e organização da criminalidade e das limitações do modelo tradicionalmente centralizado de gestão da segurança. Nesse cenário, ganha destaque a necessidade de repensar a estrutura constitucional e administrativa das políticas de segurança pública, de modo a permitir maior protagonismo dos entes municipais na preservação da ordem. É nesse contexto que se insere a atuação das Guardas Municipais, instituições que, pela proximidade territorial e institucional com a população, apresentam potencial para responder de forma mais eficiente às demandas sociais por segurança.

Sobre o tema, ao analisar criticamente a deficiência do sistema público de segurança, Sousa (2015) associa o fenômeno referenciado ao caos urbano e à incapacidade das estruturas centralizadas na União e nos Estados-membros de atender satisfatoriamente às crescentes exigências sociais por proteção e ordem pública. Segundo o autor, a criminalidade relaciona-se diretamente ao crescimento urbano desordenado, sendo influenciada por fatores como exclusão social, ausência de políticas públicas eficazes e enfraquecimento das relações comunitárias, o que evidencia a necessidade de uma mudança orientada à descentralização da gestão da segurança.

Essa perspectiva encontra respaldo na evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, especialmente a partir do julgamento do Tema nº 656 ao reconhecer a legitimidade constitucional da atuação das Guardas Municipais em atividades de policiamento ostensivo e comunitário. Ao adotar interpretação sistemática e evolutiva do art. 144 da Constituição Federal, o STF reforçou o papel dos municípios no âmbito da segurança pública, consolidando a municipalização da segurança como instrumento compatível com o modelo constitucional vigente. Aludido entendimento reafirma o princípio da cooperação federativa, sem descaracterizar as competências constitucionais das demais forças. Sobre o tema, leciona Marinho (2024, p. 171):

O processo de descentralização foi complexo e heterogêneo, com resultados variados de acordo com as políticas e as localidades em que foram implementadas. Historicamente esta foi uma grande conquista, afinal significou a autonomia dos entes federados, inclusive financeiramente. Porém, também implicou enorme desafio, afinal estados e municípios brasileiros são marcados pela desigualdade quanto às suas capacidades técnicas, administrativas e de execução de gastos, o que os mantém dependentes da União. Por isso a tensão entre centralização e

descentralização: muitas atribuições e políticas são organizadas, financiadas e monitoradas pelo governo federal, o que de certa maneira reduz a autonomia dos entes federados. Por sua vez, **desde a CF/1988, existe um processo de descentralização em que estados e municípios assumem cada vez mais responsabilidades.** (grifou-se).

Nesse contexto, por ser o Município o ente federativo mais próximo da população, as Guardas Municipais são instituições dotadas de especial capacidade para atuar de forma imediata diante das demandas locais por segurança. Essa proximidade territorial e institucional permite respostas mais rápidas, adequadas e racionalizadas às situações de violência urbana. Assim, os entes municipais, por meio de Guardas devidamente estruturadas e capacitadas, mostram-se aptos a oferecer soluções mais eficazes e eficientes às necessidades de segurança pública, em consonância com as peculiaridades locais.

Ademais, considerando limitações enfrentadas pelas Polícias Militares no exercício do controle da criminalidade em âmbito municipal, o ente local precisa assumir parcela relevante de responsabilidade na gestão da segurança. Portanto, tais instituições não apenas possuem a possibilidade, mas o dever de adotar uma atuação mais ampla, compatível com uma interpretação sistemática da Constituição. Conforme Queiroz e Sanches (2025), referido entendimento fundamenta-se no fato de que o município, enquanto ente integrante da estrutura federativa, detém competência para gerir os assuntos de interesse local, inclusive aqueles relacionados à segurança da cidade.

Nesse cenário, de acordo com o Guia Segurança no Município (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022), as iniciativas municipais voltadas à prevenção da violência revelam-se marcadas por grande diversidade. Mesmo que o número de experiências ainda não seja expressivo, as que existem revelam naturezas diversas, variando quanto às metodologias, à duração e êxito. De acordo com o guia, essa pluralidade decorre de fatores como a ausência de consenso sobre a responsabilidade dos municípios na segurança e de seu papel na prevenção da violência, evidenciando que esse entendimento é uma concepção ainda em processo de consolidação.

Soma-se a isso a recorrente descontinuidade das políticas públicas, especialmente em razão do ciclo governamental de quatro anos e das frequentes alterações de orientação administrativa, circunstâncias que também contribuem para a diversidade e fragmentação das iniciativas. De acordo com Ricardo e Caruso (2007), o argumento legal tem sido um dos entraves para o avanço da participação dos municípios na segurança pública. Pois muitos gestores se utilizam desse argumento para se isentar de responsabilidade e para reforçar o

discurso de que nesse tema, podem contribuir pouco por não possuir respaldo constitucional para fazê-lo e, se o fizerem, estão indo contra a lei ou usurpando funções.

Porém, ainda que haja a persistência de tal argumento pelos gestores municipais como entrave à atuação municipal em matéria de segurança, essa compreensão vem sendo progressivamente superada pela evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Pois, conforme já expresso, no julgamento do Tema nº 656 da Repercussão Geral, a Corte reconheceu a legitimidade constitucional da atuação das Guardas Municipais em atividades de policiamento ostensivo e comunitário, desde que observados os limites constitucionais e afastadas as atribuições típicas de polícia judiciária.

Por anos e anos, independentemente aqui de corrente ideológica, direita, esquerda, centro, o governo federal se recusava na questão da segurança. Dizia que segurança pública é problema só dos estados, que o problema da União é simplesmente a polícia federal, alguns crimes. **Ora, segurança pública é problema da União, estados e municípios.** Nós estamos aqui, e o Ministro Edson Fachin leu o seu voto já, a questão da ADPF do Rio de Janeiro, que mostra que segurança pública é questão da União, estados e municípios. **Nós não podemos afastar e não devemos afastar nenhum dos entes federativos no combate à criminalidade**, no combate ao narcotráfico, no combate às milícias, no combate ao contrabando de armas, cada uma, obviamente, dentro do seu rol de competências. (STF, Tema 656, Relator: Min. Luiz Fux, Voto Min. Alexandre de Moraes, julgado em 20/02/2025, p. 156). (grifou-se).

Esse avanço no entendimento representa importante mudança em relação à leitura restritiva anteriormente adotada, pois afasta a ideia de que a participação municipal na segurança pública configura usurpação de competências. Pelo contrário, o STF consolidou a compreensão de que os municípios, enquanto entes federativos dotados de autonomia constitucional, podem e devem atuar de forma complementar e cooperativa na preservação da ordem pública, conferindo maior segurança jurídica às iniciativas locais e fortalecendo o papel das Guardas Municipais.

Portanto, a ampliação do papel dos municípios na gestão da segurança, reconhecida de forma progressiva pela doutrina e pela jurisprudência, exige a participação efetiva de tais entes e a construção de modelos próprios de atuação, sensíveis às realidades locais e capazes de articular políticas preventivas de forma integrada. Nesse cenário, as Guardas Municipais assumem protagonismo, pois representam o principal instrumento institucional que dispõem os entes locais para a implementação de ações de policiamento preventivo, ostensivo e comunitário, a fim de responder às demandas sociais por segurança pública.

4.1 O alcance dos conceitos de “bens, serviços e instalações” nas atribuições das Guardas Municipais

O julgamento do Recurso Extraordinário nº 608.588/SP, que analisou a constitucionalidade da legislação do Município de São Paulo, trouxe à tona relevante controvérsia dos limites da atuação das Guardas Municipais. No julgamento, um dos principais pontos de divergência esteve no fato de que a norma municipal questionada não estabelecia, expressamente, a restrição da atuação da guarda local à proteção de “bens, serviços e instalações”, como previsto no art. 144 da Constituição Federal. Nesse contexto, um dos núcleos centrais do debate no Supremo concentrou-se na definição do alcance interpretativo desse trinômio constitucional, principalmente quanto à adoção de uma compreensão de caráter ampliativo ou restritivo das atribuições conferidas às Guardas.

Delimitando as competências atribuídas aos entes municipais, dispõe expressamente a Constituição Federal de 1988:

Art. 144. 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: (...)
§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988, art. 144, § 8º).

O constituinte originário, como se observa, não conferiu maior densidade ao que se deve compreender por “bens, serviços e instalações” municipais, deixando em aberto o alcance dessas expressões. Essa ausência de definição mais precisa contribuiu, durante muito tempo, para uma compreensão restritiva do papel das Guardas Municipais, frequentemente concebidas como meros órgãos de vigilância patrimonial, limitados à proteção estática de prédios públicos, sem investimentos significativos na capacitação de seus agentes ou no aprimoramento de suas estruturas institucionais.

Esse viés restritivo pode ser observado na doutrina de José Afonso da Silva (2003), ao afirmar que a Constituição Federal não atribuiu aos Municípios responsabilidades específicas no âmbito da segurança pública, sustentando ainda que o exercício do policiamento ostensivo constitui atribuição exclusiva das Polícias Militares. Essa percepção revela que a atuação de tais órgãos foi frequentemente deixada em segundo plano por uma concepção tradicional de segurança pública.

Contudo, esse entendimento tradicional vem sendo superado pela jurisprudência constitucional. Conforme já exposto, o STF, ao julgar o Recurso Extraordinário nº

608.588/SP, adotou interpretação sistemática e evolutiva do art. 144 da Constituição, reconhecendo que a atuação das Guardas não se limita à vigilância patrimonial. Ao admitir a possibilidade de exercício do policiamento ostensivo e comunitário, a Corte conferiu maior densidade ao trinômio “bens, serviços e instalações”, trazendo uma compreensão ampliada e funcional diante das necessidades atuais de segurança. Nesse sentido, destaca-se o voto do ministro André Mendonça no julgamento do Recurso:

Dentro desse contexto, não consigo, com a devida vênia dos entendimentos em contrário, compreender - ainda que a primeira leitura que faço do § 8º me queira dar uma ideia restritiva - que o constituinte insere o dever do Estado, insere as guardas municipais, demanda uma atuação coordenada a partir do § 3º a fim de garantir a eficiência das atividades, querendo atribuir às guardas municipais simplesmente a guarda de prédios e instalações físicas.

Reconheço que a guarda municipal não se equivale à polícia militar, não se equivale às polícias civis, mas **não são simplesmente guardas prediais, de instalações**. Dentro da compreensão que faço da leitura do § 8º, bens, serviços e instalações incluem bens de uso comum do povo (STF, Tema 656, Relator: Min. Luiz Fux, Voto Min. André Mendonça, julgado em 20/02/2025, p. 120). (grifou-se).

Portanto, diante do cenário atual, adotar uma interpretação restritiva acerca do alcance constitucional dos conceitos de “bens, serviços e instalações” implicaria o esvaziamento e um retrocesso da atuação das Guardas Civis como instrumento de proteção de vulnerabilidades sociais, principalmente em municípios de menor porte e em comunidades periféricas onde, por muitas vezes, forças policiais estaduais não conseguem alcançar. Assim, a atuação desses órgãos não pode ser engessada à mera segurança patrimonial, pois a perspectiva restritiva se mostra incompatível com as necessidades contemporâneas e impede a efetiva inserção do órgão no sistema de segurança pública nacional. Nessas condições, sua participação restaria limitada ao plano normativo constitucional, sem correspondente concretização prática e material. Corrobora com esse entendimento, Marques Júnior (2023, p. 245):

Não se pode defender uma concepção ultrapassada de legalidade, incompatível com o modelo jurídico do Estado Social de Direito, pois parece conhecer que as normas constitucionais também têm status de normas jurídicas, delas se podendo extrair efeitos diretos, sem que para tanto seja necessária a edição de norma integradora.

Desse modo, com intuito de elucidar a tríade constitucional “bens, serviços e instalações”, no que tange ao conceito de ‘bens’, é necessário primeiro verificar a perspectiva do Código Civil Brasileiro, Lei nº 10.406/02, o qual aborda em seus arts. 98 e 99 a questão dos bens públicos como sendo:

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

Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado (BRASIL, 2002, art. 98).

Inferre-se, portanto, que os bens públicos compreendem todos aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2012) conceitua bens públicos como todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de direito público, quais sejam, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, bem como de suas autarquias e fundações de direito público, incluindo-se ainda aqueles que, embora não integrem seu patrimônio, estejam afetados à prestação de um serviço público. Portanto, inserem-se nesse conceito os espaços públicos de uso comum do povo, os equipamentos urbanos e os bens móveis vinculados à prestação de serviços públicos.

Cumprе destacar que, em seu voto, no Tema nº 656, o Ministro André Mendonça (2025) sustentou que a atuação das Guardas Municipais no que se refere aos “bens” não deve restringir-se aos bens de uso especial, devendo igualmente abranger os bens de uso comum do povo, compreendidos como o espaço público em sua integralidade. Logo, o conceito de bens deve ser compreendido de forma ampliada, de modo a abranger o patrimônio público municipal em sentido material e imaterial. Conforme o julgado do STF, a própria integridade física e psíquica das pessoas que usufruem desses bens, na medida em que a proteção do patrimônio público encontra-se indissociavelmente vinculada à proteção do cidadão que o utiliza.

A compreensão ampliada serve de orientação à atuação dos agentes municipais e coaduna com o entendimento de Meirelles (2020), ao afirmar que o termo “bens”, empregado no texto constitucional, abarca a vida e a integridade física das pessoas, na medida em que o maior patrimônio do município são os seus cidadãos. Desse modo, considerando a realidade cotidiana das Guardas Civis, que frequentemente se deparam com situações envolvendo pessoas e objetos cujo enquadramento como “bens” municipais gera dúvidas, esses fundamentos revelam-se necessários para a adequada interpretação e aplicação das atribuições constitucionais do órgão.

No que se refere ao conceito de “serviços”, compreende-se, entre outras possibilidades, o conjunto de atividades públicas destinadas à satisfação das necessidades da coletividade municipal, abrangendo áreas como educação, saúde, transporte, assistência

social e demais políticas públicas essenciais. A respeito do tema, Clemente (2022, p. 165) destaca que:

Já a interpretação da terminologia “serviços”, trata-se de toda a prestação de atividades desempenhadas pelo poder público. Vale lembrar que na esfera de atuação do poder público municipal, tais ações abrangem a prestação de serviços de saúde; educação; meio ambiente; e trânsito. É interessante destacar que se torna uma missão trabalhosa e quase incalculável, contabilizar todos os serviços desempenhados pelos Entes Municipais. Cabe ressaltar que o serviço de “segurança” prestado a todas essas atividades, é executado pela Guarda Municipal, pois, é ela que tem a competência de realizar “policimento ostensivo e preventivo” dos serviços públicos municipais.

Nesse contexto, a atuação das Guardas Municipais na proteção dos serviços públicos vincula-se diretamente à função de assegurar o regular e contínuo desempenho dessas atividades. Em determinadas localidades, os índices de criminalidade podem representar riscos aos agentes responsáveis pela execução de serviços locais, circunstância que torna fundamental o apoio da Guarda para garantir que essas atividades sejam realizadas de forma segura e pacífica. Exemplo disso é a atuação da Guarda Municipal de Fortaleza no apoio à segurança dos servidores da Agência de Fiscalização (AGEFIS) durante ações de fiscalização de ambulantes, bem como na proteção dos agentes da Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania (AMC) em operações de trânsito. Sobre o tema, Luiz Augusto Módolo de Paula (2010) dispõe:

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

Portanto, a proteção dos serviços públicos municipais não se limita à preservação de estruturas físicas, mas alcança a garantia de seu regular, contínuo e eficiente funcionamento. Nessa perspectiva, o entendimento firmado pelo STF no Tema nº 656 reconhece a legitimidade da atuação das Guardas em ações preventivas e ostensivas destinadas a assegurar a continuidade e a segurança da prestação desses serviços à população. Essa compreensão ainda se harmoniza com princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37 da Constituição Federal, ao garantir que a atuação municipal seja orientada à obtenção de resultados concretos, com racionalidade e adequação às demandas locais.

As instalações, por sua vez, abrangem os locais físicos nos quais se desenvolvem as atividades e os serviços públicos municipais, incluindo edifícios administrativos, escolas,

unidades de saúde, terminais de transporte, praças, parques e demais espaços públicos sob a responsabilidade do município. O entendimento contemporâneo reconhece que a proteção dessas instalações não se resume à guarda estática, mas compreende ações de patrulhamento, presença institucional e policiamento preventivo e comunitário, principalmente quando esses espaços se inserem em contextos de vulnerabilidade social. Sobre o tema, merece destaque o seguinte excerto do voto do Ministro Alexandre de Moraes no julgamento do Recurso Extraordinário nº 608.588/SP:

Bens, serviços e instalações. E nós, desde 88, todos passamos a interpretar muito mais bens e instalações do que serviços. Toda vez se repete que a guarda civil, e às vezes se confunde, ela é "uma guarda patrimonial da prefeitura", ela pode cuidar dos prédios da prefeitura, ela pode cuidar do parque da prefeitura, ela pode cuidar das instalações das secretarias municipais, **acaba-se confundindo a guarda civil metropolitana, a guarda municipal, com uma guarda patrimonial do município.** Ora, ela não é guarda patrimonial. Guarda patrimonial, e na maioria dos municípios, principalmente os grandes, é terceirizada, são contratados, guarda patrimonial é uma coisa. Guarda patrimonial não tem poder de polícia. E poder de polícia administrativo também muitas vezes se confunde com o poder da polícia. (STF, Tema 656, Relator: Min. Luiz Fux, Voto Min. Alexandre de Moraes, julgado em 20/02/2025, p. 154). (grifou-se).

Desse modo, não há razão para que os entes municipais se omitam nesse sentido, sobretudo porque a preservação dos bens, serviços e instalações públicas não constitui valor isolado voltado unicamente à proteção do patrimônio municipal. Conforme sustentou o ministro André Mendonça (2025), a finalidade subjacente a essa atribuição decorre do interesse público primário, concebido em benefício da coletividade enquanto usuária desses bens e serviços. Sob essa perspectiva, a proteção do patrimônio público corresponde à garantia de seu uso livre, seguro e eficiente por todos aqueles a quem a lei o destina, razão pela qual o autor reconhece como legítima a utilização da Guarda Municipal enquanto força de garantia da municipalidade.

Isto posto, ao privilegiar a máxima efetividade das normas constitucionais e a concretização dos direitos fundamentais, o Supremo Tribunal Federal afasta leituras restritivas que esvaziam o seu alcance material, reconhecendo a necessidade de adaptar o texto constitucional às exigências contemporâneas. Desse modo, a decisão proferida no Tema nº 656 da Repercussão Geral evidencia uma opção em conferir maior ampliação ao trinômio de competências municipais e reforçar a legitimidade constitucional das Guardas Civis.

4.2 Impactos e repercussões da ampliação das atribuições das Guardas Municipais

O Recurso Extraordinário nº 608.588/SP, com Repercussão Geral reconhecida (Tema nº 656), constituiu marco jurídico relevante ao afirmar a constitucionalidade da atuação das Guardas Municipais em suas atividades de segurança urbana, desde que observadas as balizas estabelecidas pela Constituição Federal. No feito, o julgamento não se restringiu apenas à solução do caso concreto, mas fixou precedente obrigatório para os demais órgãos do Poder Judiciário, conferindo maior segurança jurídica e uniformidade às decisões relacionadas às atribuições das Guardas Municipais.

Esse posicionamento produz impactos no sistema de segurança pública brasileiro, ao possibilitar que os municípios ampliem de forma legítima o papel de suas Guardas Municipais, fortalecendo sua atuação no enfrentamento da violência urbana. Além disso, o Supremo Tribunal Federal delimitou parâmetros para essa atuação, de modo a preservar a repartição constitucional de competências e evitar conflitos institucionais com as demais forças. Segundo, Fernandes Et. al. (2025), esse movimento acompanha uma tendência nacional de progressiva ampliação das atribuições dessas corporações, promovendo a redefinição de seu papel no sistema de segurança.

Desse modo, o julgado representou um passo relevante na consolidação de um modelo de segurança pública mais cooperativo e integrado, no qual as diversas instituições responsáveis pela proteção passam a atuar de forma articulada. Ao fortalecer e constitucionalizar a atuação das Guardas, a decisão reafirma a importância de seu papel institucional e contribui para o reconhecimento do trabalho das Guardas Municipais brasileiras, que, em muitos contextos, exercem função de primeira resposta nas comunidades, desempenhando papel estratégico na prevenção da criminalidade, na preservação da ordem pública e no atendimento inicial a situações de emergência.

Ademais, conforme destacam Ferreira, Almeida e Carrijo (2025), a decisão do Supremo Tribunal Federal conferiu maior segurança jurídica aos municípios que já haviam implementado políticas de policiamento comunitário e ostensivo por meio de suas Guardas Municipais, afastando o risco de invalidação dessas iniciativas por entendimentos judiciais divergentes. Antes desse posicionamento, o Superior Tribunal de Justiça adotava uma interpretação restritiva, afastando as Guardas Municipais do conceito de órgãos de segurança pública, sob o argumento de que estas não integravam expressamente o rol do art. 144 da Constituição Federal.

Em razão desse entendimento, o STJ anulava, de forma recorrente, operações e apreensões realizadas pelas Guardas e considerava ilícitas provas obtidas em abordagens realizadas por Guardas Municipais fora da estrita proteção de bens, serviços e instalações municipais, como se verifica, por exemplo, nos HC nº 704.964/SP e nº 830.530/SP nos quais se verificam que não eram consideradas as atividades que não guardassem relação estrita com as finalidades da guarda municipal. Assim, essa perspectiva foi superada pela jurisprudência do STF, que passou a admitir, de forma expressa, a atuação, comunitária e ostensiva das Guardas Municipais dentro dos parâmetros constitucionais. Sobre o tema, Queiroz e Sanches (2024, p. 20) destacam que:

Sobre a argumentação de uma possível ampliação inconstitucional das responsabilidades da Guarda Municipal, é essencial destacar que todos os órgãos estatais têm o dever constitucional de proteger os direitos humanos, a cidadania e a vida. Nesse contexto, a Guarda Municipal é legítima para exercer o poder de polícia integralmente no âmbito da proteção dos bens, serviços e instalações municipais, atuando tanto preventiva quanto repressivamente dentro de suas competências.

Outrossim, no que se refere às preocupações acerca de conflitos de atribuições entre os distintos órgãos de segurança pública, cumpre destacar que cada instituição possui regulamentações próprias, que as diferem das demais e que devem orientar uma atuação integrada em prol do interesse público. Desse modo, a cooperação interinstitucional é capaz de produzir resultados mais eficazes em benefício da população, que passa a contar com o apoio de múltiplos órgãos. Nessa perspectiva, Queiroz e Sanches (2024) afirmam que, diante dos desafios no enfrentamento da criminalidade e da insuficiência de efetivo, seria incompatível com o princípio da supremacia do interesse público restringir a atuação de uma corporação cuja atuação se revela socialmente vantajosa.

Também é preciso salientar que, os agentes públicos precisam estar investidos de autoridade legítima para o adequado desempenho de suas funções. Nesse sentido, o respaldo jurídico à atuação das Guardas Municipais revela-se indispensável, sobretudo por se tratar de um serviço que pode repercutir em limitações a direitos fundamentais dos cidadãos. Quando há segurança jurídica e definição clara das balizas de atuação institucional, a sociedade tende a reconhecer a legitimidade das ordens emanadas da autoridade municipal. Assim, a existência de parâmetros objetivos e delimitados quanto às atribuições desse órgão mostra-se essencial para conferir a autoridade necessária ao exercício de suas funções. Sobre o tema, Marques Júnior (2015, p. 274) assinala que “o cidadão não compreende a ausência de parâmetros objetivos na motivação de atos administrativos que repercutem em seus direitos fundamentais”.

Acrescenta-se que, os impactos da municipalização da segurança nos municípios que adotam uma atuação mais ativa das Guardas Municipais revelam-se perceptíveis em diversos aspectos. A diminuição de crimes, sobretudo em áreas mais vulneráveis, é um dos principais resultados. Conforme aponta Souza (2023), municípios como São Paulo e Curitiba, ao implementarem modelos de policiamento comunitário e estratégias preventivas, lograram êxito na redução de índices de criminalidade, especialmente furtos e roubos. Esse impacto tende a ser potencializado após a fixação da tese no Tema nº 656, na medida em que a atuação das Guardas passa a contar com maior segurança jurídica e amplitude funcional.

Portanto, sob a perspectiva social, a reconfiguração do papel das Guardas Municipais representa um reforço relevante ao sistema de segurança pública, sobretudo diante do cenário de violência urbana intensificada. Nesse sentido, Fernandes, Fernandes e Andrade (2025) ressaltam que a ampliação de atribuições e a maior autonomia institucional possibilitam uma atuação mais eficiente tanto na prevenção quanto na repressão de condutas criminosas e fortalece a presença do poder público junto às comunidades. Assim, ao desempenhar ações de caráter ostensivo e comunitário, com presença contínua, as Guardas contribuem de forma significativa para o aumento da percepção de segurança por parte da população.

Além disso, a ampliação das atribuições das Guardas impacta diretamente na organização interna e valorização dessas corporações. Desse modo, a ampliação abre caminho para maiores investimentos na estrutura física das instituições, como em viaturas, equipamentos, armamento, e principalmente, maior profissionalização, capacitação e reconhecimento de seus agentes. Conforme apontam Ferreira, Almeida e Carrijo (2025), esse alargamento funcional exige cuidados quanto à formação e à capacitação dos agentes, de modo a assegurar uma atuação compatível com os princípios constitucionais e o respeito aos direitos fundamentais.

Nesse contexto, mostra-se indispensável a ampliação do conteúdo programático da formação profissional dos agentes, com a incorporação de temas relacionados à ostensividade, às táticas operacionais e treinamento em áreas como técnicas de policiamento, uso proporcional da força, mediação de conflitos e gestão de crises. Esse aprimoramento visa assegurar que os agentes estejam devidamente capacitados para enfrentar as demandas complexas da segurança pública contemporânea.

A referida capacitação dos agentes deve ser permanente e sempre atualizada. A formação dos servidores precisa ir além do treinamento técnico-operacional em segurança, contemplando também uma capacitação em direitos humanos, mediação de conflitos e atendimento qualificado à população, conforme destacam Antonio e Mansano (2022). Além

disso, revela-se necessária a adequação dos concursos públicos para ingresso na carreira, os quais poderão exigir novos requisitos, bem como maior rigor nos critérios de avaliação física e psicológica dos candidatos.

Nesse contexto, a Guarda Municipal consolida-se não apenas como força de segurança, mas também como agente de mudança social, apta a atuar de forma integrada e atenta às demandas da coletividade. Assim, o investimento contínuo em capacitação é indispensável para que os agentes exerçam suas funções com eficiência e respeito à dignidade da pessoa humana.

Logo, ao fixar parâmetros para a atuação das Guardas Municipais, o RE nº 608.588/SP impacta na uniformização e na padronização mínima de suas atribuições, conferindo maior segurança jurídica aos municípios e aos agentes públicos. Ainda que inseridas em realidades regionais distintas e submetidas a legislações locais próprias, as Guardas Municipais passam a orientar sua atuação por um núcleo comum de competências legitimadas constitucionalmente, especialmente no que se refere ao policiamento ostensivo e comunitário. Desse modo, o precedente fortalece a coesão do sistema de segurança pública, reduz assimetrias interpretativas entre os entes federativos e consolida um modelo de atuação municipal.

4.3 A necessidade de controle externo

A tese fixada no julgamento do Tema nº 656 estabeleceu ainda a necessidade de submissão da atuação das Guardas Municipais a mecanismos de controle externo, a serem exercidos pelo Ministério Público. Visto que, uma vez reconhecida a legitimidade constitucional da atuação ostensiva e comunitária dessas corporações, torna-se imprescindível que os municípios constituam instrumentos de fiscalização de suas atividades, de modo a assegurar a legalidade, a transparência e a observância dos direitos fundamentais. Nesse contexto, esse controle externo, conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal, deve ser exercido pelo Ministério Público, nos termos do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal que assim dispõe: “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior (BRASIL, 1988, art. 129, VII)”.

Cabe destacar que a Resolução nº 279/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) disciplina o exercício desse controle externo da atividade policial, fixando instruções para a atuação do Ministério Público. O ato normativo também confirma as

Guardas Municipais como integrantes do sistema de segurança pública, submetendo-as, portanto, ao referido controle externo. Ao reafirmar essa atribuição institucional, a Resolução fortalece o Ministério Público como órgão essencial à garantia da ordem jurídica e à proteção dos direitos individuais e coletivos e evidencia a necessidade de uma atuação articulada com as Guardas Municipais, orientada pelos princípios da transparência, da legalidade e da efetividade na promoção da segurança pública.

Nesse contexto, a Associação Nacional de Guardas Municipais do Brasil (AGM Brasil), que atuou como *amicus curiae* no julgamento do RE nº 608.588/SP, destacou em seus memoriais que, no ano de 2024, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) instituiu a Ouvidoria Nacional de Combate à Violência Policial e firmou protocolo de intenções com a referida entidade. O instrumento tem como finalidade principal a identificação, apuração e processamento de denúncias envolvendo abusos ou práticas de violência em abordagens realizadas por Guardas Municipais, buscando assegurar a legalidade das ações e prevenir eventuais abusos de poder.

Desse modo, conforme a AGM Brasil, as demandas encaminhadas ao canal especializado são direcionadas aos membros do Ministério Público com atribuição para o exercício do controle externo. Ademais, o protocolo fomenta a integração entre a Ouvidoria Nacional de Combate à Violência Policial, as unidades do Ministério Público, a AGM Brasil e as Guardas Municipais, prevendo ainda a celebração de parcerias com instituições públicas e privadas para o desenvolvimento de pesquisas e o intercâmbio de dados. As referidas iniciativas visam ao aprimoramento dos indicadores e dos mecanismos de controle da atividade policial. Nesse sentido, o ministro Alexandre de Moraes, em seu voto, ao propor o controle externo no julgado, assim dispôs:

Isso foi muito discutido no início, logo após a Constituição. E eu era membro do Ministério Público. Uma corrente tentava dar interpretação de que o controle externo da atividade policial seria uma forma de controle até mesmo administrativo que o Ministério Público teria em relação às polícias. Não, é o controle da atividade. Isso também foi muito bem colocado no voto do Ministro Fachin na questão da ADPF, a necessidade do controle externo efetivo pelo Ministério Público. E isso, a meu ver, cabe totalmente em relação às guardas municipais, até porque toda guarda civil, todo município, tem um promotor correspondente. **O município pode não ser sede da comarca, mas faz parte de uma comarca, então, tem o juiz e o promotor. Esse promotor tem que realizar o controle externo da atividade policial.** (STF, Tema 656, Relator: Min. Luiz Fux, Voto Min. Alexandre de Moraes, julgado em 20/02/2025, p. 221). (grifou-se).

Portanto, ao exigir a submissão das Guardas Municipais à fiscalização do Ministério Público, o Supremo Tribunal Federal buscou assegurar que a ampliação de suas atribuições ocorra em consonância com os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da

salvaguarda dos direitos fundamentais. Nesse sentido, a atuação conjunta entre o CNMP, o Ministério Público e as entidades representativas das Guardas Municipais materializa, no plano institucional, os parâmetros delineados pelo Supremo na tese do Tema nº 656, contribuindo para a consolidação de um modelo de segurança pública municipal constitucionalmente legítimo, transparente e comprometido com a responsabilidade democrática.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida demonstrou que o modelo brasileiro de segurança pública vem sendo progressivamente reinterpretado, especialmente diante do agravamento da violência urbana e da insuficiência do paradigma tradicional excessivamente centralizado nas esferas federal e estadual. Nesse cenário, a municipalização da segurança se destaca como estratégia legítima e necessária, conferindo aos municípios, por meio das Guardas Municipais, papel cada vez mais relevante na formulação e execução de políticas públicas de prevenção e proteção da ordem urbana.

A evolução normativa e jurisprudencial analisada demonstrou que a atuação das Guardas Municipais não pode mais ser compreendida sob uma perspectiva meramente patrimonialista ou restritiva. A Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que delimitou a proteção de bens, serviços e instalações a esses órgãos, abriu espaço para uma interpretação sistemática de suas competências, especialmente quando conjugada com a legislação infraconstitucional e com princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, como a eficiência administrativa, a cooperação federativa e a dignidade da pessoa humana.

O avanço desse entendimento foi marcado consubstancialmente pelo julgamento do Recurso Extraordinário nº 608.588/SP, sob a sistemática da Repercussão Geral (Tema nº 656). Um marco jurisprudencial que consolida parâmetros ampliativos e vinculantes acerca da atuação das Guardas Municipais. Ao reconhecer a constitucionalidade do exercício de atividades de policiamento ostensivo e comunitário por essas instituições, o Supremo Tribunal Federal promoveu interpretação sistemática do art. 144, § 8º, da Constituição Federal, superando a concepção restritiva e reducionista que limitava os conceitos de “bens, serviços e instalações” à mera proteção patrimonial.

O precedente firmado no Tema nº 656 possui significativo impacto institucional, na medida em que contribui para a padronização mínima das atribuições das Guardas Municipais em todo o território brasileiro, mesmo diante das distintas realidades regionais e das legislações locais específicas e promove segurança jurídica para as instituições. Essa uniformização fortalece a identidade institucional dessas corporações, reduz assimetrias interpretativas e evita decisões judiciais contraditórias que fragilizavam a atuação municipal, comprometendo a efetividade das políticas públicas de segurança.

Portanto, a consolidação do entendimento firmado pelo STF no julgamento do Recurso, confere respaldo constitucional a uma atuação especializada e preventiva das Guardas Municipais. Ao reconhecer a possibilidade de exercício do policiamento ostensivo e comunitário pelos municípios, dentro dos limites constitucionais, a Corte fortalece iniciativas que priorizam a proximidade com a população, a mediação de conflitos e a proteção de grupos vulneráveis, como ocorre nas escolas, hospitais e no atendimento à mulher pelos grupamentos Maria da Penha por exemplo. Trata-se de uma concepção de segurança pública alinhada à garantia dos direitos humanos, na qual os municípios assumem papel ativo na promoção da cidadania e na efetivação de direitos fundamentais, deslocando o foco de uma atuação meramente repressiva para um modelo preventivo, humanizado e integrado às políticas públicas locais.

Nesse sentido, a atuação das Guardas Municipais deve ser compreendida sob uma lógica de integração e complementaridade com os demais órgãos do sistema de segurança pública, e não como concorrência ou usurpação de competências. A leitura sistemática do ordenamento jurídico, especialmente à luz do modelo de federalismo cooperativo consagrado pela Constituição Federal e reafirmado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, evidencia que a ampliação de suas atribuições busca fortalecer a atuação interinstitucional, promovendo ações coordenadas entre União, Estados e Municípios. Essa integração possibilita respostas mais eficientes às demandas locais de segurança, potencializa o compartilhamento de informações e recursos e contribui para a construção de uma política de segurança pública mais articulada, concretizando, assim, o ideal de uma segurança cidadã.

Por fim, conclui-se que a ampliação e a revisão do entendimento reducionista das atribuições das Guardas Municipais, orientada por critérios constitucionais e integração com outras políticas públicas e órgãos, representa importante avanço na construção de um sistema de segurança mais próximo da realidade local. Assim, o Tema nº 656 fortalece a identidade das Guardas Civis Municipais e consolida um modelo mais descentralizado, integrado e orientado à prevenção da violência. O desafio que se impõe, a partir desse marco, reside em assegurar que a expansão das atribuições seja acompanhada de investimentos em contínuos capacitação profissional, estrutura institucional e mecanismos eficazes de controle externo, de modo a garantir que a atuação das Guardas Municipais se traduza, concretamente, na efetivação do direito fundamental à segurança e na promoção da dignidade da pessoa humana no contexto do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ANTONIO, Camila de Araujo; MANSANO, Sonia Regina Vargas. **O Trabalho Imaterial de Guardas Municipais: Uma Análise Psicossocial**. Revista Psicologia e Saúde, v. 14, n. 3, p. 163-176, 2022.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 279, de 15 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre o exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público e estabelece diretrizes para a atuação institucional, inclusive no que concerne às Guardas Municipais. Diário Eletrônico do CNMP, Brasília, 15 dez. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. Decreto nº 11.841, de 22 de dezembro de 2023. **Regulamenta os incisos IV, XIII e XIV do caput e o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – SINARM, define crimes e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

BRASIL. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. **Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. **Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal, e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer de 2014, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 39, de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Relatora: Senadora Gleisi Hoffmann. Brasília, DF: Senado Federal, 2014. Disponível em: Senado Federal. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 608.588/SP**. Rel. Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgado em 20 fev. 2025 (Tema 656 da Repercussão Geral).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.538/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgada em 1º mar. 2021**. Jurisprudência que reconheceu a inconstitucionalidade de restrições demográficas ao porte de arma de fogo para integrantes das Guardas Municipais. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1209743376/inteiro-teor-1209743379>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 38/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, julgada em 1º mar. 2021**. Jurisprudência que reconheceu a constitucionalidade de dispositivos do Estatuto do Desarmamento, afastando restrições demográficas ao porte de arma de fogo por guardas municipais e afirmando a necessidade de união de esforços no sistema de segurança pública. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1209751427/inteiro-teor-1209751432>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.948/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgada em 1º mar. 2021**. Jurisprudência que, em conjunto com ADI 5.538/DF e ADC 38, declarou a inconstitucionalidade de dispositivos do Estatuto do Desarmamento relativos ao porte de arma por guardas municipais. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5467558>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)**

5.780/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 01 jul. 2023. ADI que declarou constitucional a Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753132112&prcID=5949459>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)**

5.156/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, extinta sem julgamento de mérito em 29 maio de 2020. ADI que discutiu a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais). Disponível em: https://storage.googleapis.com/jus-jurisprudencia/STF/attachments/STF_ADI_5156_d11ab.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 472: competência das Guardas Municipais para lavrar auto de infração de trânsito. Repercussão geral reconhecida no Recurso Extraordinário nº 658.570/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 2021**. Tema 472 da repercussão geral. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4146148&numeroProcesso=658570&classeProcesso=RE&numeroTema=472>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 544: possibilidade ou não de exercício do direito de greve por Guardas Municipais. Repercussão geral reconhecida no Recurso Extraordinário nº 846.854-RG/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 2017**. Tema 544 da repercussão geral. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4659071&numeroProcesso=846854&classeProcesso=RE&numeroTema=544>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 656: limites da atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das Guardas Municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município. Repercussão geral reconhecida no Recurso Extraordinário nº 608.588/SP, Rel. Min. Luix Fux, julgado em 20 fev. 2025**. Tema 656 da

repercussão geral. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3832832&numeroProcesso=608588&classeProcesso=RE&numeroTema=656>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgada em 20 fev. 2025.**

ADPF que discutiu a limitação constitucional da atuação das Guardas Municipais. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 704.964/SP, Rel. Min. Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Sexta Turma, julgado em 09 ago. 2022.** Habeas Corpus que reconheceu ilegalidade de prova obtida em busca pessoal realizada por guarda municipal sem fundada suspeita. Disponível em:

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica;turma.6:acordao;hc:2022-08-09;704964-2192973>. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 830.530-SP, Rel. Ministro Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 27 set. 2023.** Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/sites/portallp/SiteAssets/documentos/noticias/HC%20830530%20-%20Voto%20do%20min.%20Rogerio%20Schietti%20Cruz.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2025.

CLEMENTE, Izaque da Silva. **Atuação da Guarda Civil Municipal na segurança pública e seu papel na redução da violência e da criminalidade no município de Toritama - PE.** 2022. 48 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Surubim, 2022.

CAMPOS, William Sérgio Nunes 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.** 2013. 102 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11422/5426>. Acesso em: 07 de jan. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38. ed. São Paulo: Forense, p. 134, 2025.

DE QUEIROZ, Thaisa Aparecida da Silva; SANCHES, Ademir Gasques. **Competências da Guarda Municipal sob a perspectiva constitucional e institucional**. Contemporânea, v. 4, n. 3, p. 1-22, 2024. ISSN 2447-0961.

FERNANDES, Ricardo Nascimento; FERNANDES, Ana Paula Gouveia Leite; ANDRADE, Ana Cristina Souza de. **A expansão do papel das guardas municipais: análise da decisão do STF e seus impactos na segurança pública brasileira**. Revista Brasileira de Direito e Vigilância, [S.l.], 2025.

FERREIRA, Cleia Simone; ALMEIDA, Paulo Eduardo da Silva; CARRIJO, Marina Borges de Oliveira. **STF decide: guardas municipais podem realizar policiamento urbano (RE 608588 – Tema 656)**. VI Feira de Empreendedorismo da UNIFIMES, Mineiros, 22 set. 2025. ISSN 2527-2500.

FONSECA, C. A. **A segurança pública e as polícias civil e militar diante do texto constitucional – Uma visão interpretativa do artigo 144 da Constituição Federal**. Revista Ciência Jurídica. Brasília, nº 44, p. 317, 1992.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 16, 2022. ISSN 1983-7364.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Guia Segurança no Município: caminhos para construção de uma cultura de paz**. São Paulo: FBSP, 2022. ISBN 978-65-89596-12-7.

KOPITTKKE, Alberto. **Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação**. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 72-87, ago./set. 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/6888/688876725005.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2026.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 22ª edição, São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 1165.

LIMA, Naelson Candido Gomes de. **Análise do Emprego das Forças Armadas em Operação da Garantia da Lei e da Ordem no Combate à Criminalidade**. Centro de Ciências Jurídicas – CCJ. Curso de Direito. UNIFOR. Fortaleza, 2018.

MARINHO, Andreia Cidade. **Reflexões sobre território e segurança pública no Brasil**. In: COSTA, Marco Aurélio (Org.). *Diálogos para uma política nacional de desenvolvimento urbano: temas transversais à PNDU*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), p. 171, 2024.

MARQUES JÚNIOR, WILLIAM PAIVA. **A função instrumental da democracia participativa como garantia de efetividade do Constitucionalismo Social**. NOMOS (FORTALEZA), v. 43, p. 235-260, 2023.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **Notas em torno da construção da Administração Pública Consensual e Paritária ante a reeleitura do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado**. In: Denise Bittencourt Freidrich; Giovani da Silva Corralo; Rogério Gesta Leal. (Org.). *Direito administrativo e gestão pública II*. 01ed. Florianópolis: CONPEDI, 2015, v. 01, p. 265-295.

MEIRELES E SOUZA, Marco Túlio. **A atuação das guardas municipais: um estudo sobre os limites e possibilidades do (novo) órgão de segurança pública à luz da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995**. 2024. 46 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 44ª edição revista. Coedição Malheiros. Editora JusPODIVM. São Paulo, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed., São Paulo: Malheiros, 2012. p. 834-860, 929-931.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MONTEIRO, Reinaldo (pres. Associação Nacional de Guardas Municipais – AGM Brasil). **Definição de policiamento comunitário pode diferenciar atuação de guardas civis**. ConJur – Consultor Jurídico, 25 mar. 2025. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2025-mar-25/definicao-de-policiamento-comunitario-pode-diferenciar-atuacao-de-guardas-civis/>. Acesso em: 10 dez. 2025.

PAULA, Luiz Augusto Módolo de. **Poder de polícia e atribuições das Guardas Municipais**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2661, 14 out. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17604>. Acesso em: 10 dez. 2025.

PEDRO, Guilherme Guidon. **A natureza jurídica e a competência material das Guardas Civis Municipais**. Editora Dialética, 2024.

QUEIROZ, Thaisa Aparecida da Silva de; SANCHES, Ademir Gasques. **Competências da Guarda Municipal sob a perspectiva do Direito Constitucional**. Revista Contemporânea, v. 4, n. 3, p. 01-22, 2024.

RIBEIRO, José Iran. **Quando o Serviço nos Chama: Os Milicianos e os Guardas Nacionais Gaúchos (1825-1845)**. Dissertação (Mestrado em História) – PUC, Porto Alegre, 2001.

RICARDO, Carolina de Mattos; CARUSO, Haydee G. C. **Segurança Pública: Um desafio para os Municípios brasileiros**. Revista de Segurança Pública, Ano I, Edição I. p. 102-119. São Paulo, 2007.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.866, de 1º de julho de 2004. **Dispõe sobre a organização e as atribuições da Guarda Civil Metropolitana**. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2004.

SCHABBACH, Letícia Maria. **David Garland e a segurança pública brasileira**. Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 16, n. 2, maio-ago. 2023. DOI: <https://doi.org/10.4322/dilemas.v16.51093>

SILVA, Anderson Rosa da; CARDOSO DE OLIVEIRA, Carlos Eduardo. **A Segurança Pública sob o Olhar da Gestão Pública Municipal: A Responsabilização dos Municípios após a Criação do Sistema Único de Segurança Pública – Lei No 13.675/2018**. Revista FSA, v. 21, n. 7, 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 757-758

SOIBELMAN, L. **Enciclopédia do advogado**. 5.ed, Rio de Janeiro: Thex, 199, p. 278.

SOUSA, Jocinaldo Silva de. **A legalidade da municipalização da segurança pública nos municípios brasileiros: os limites de atuação das Guardas Municipais**. 2015. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015.

SOUZA, Jeferson Ferreira de; ASSUNÇÃO, Camila Nóbrega Barbosa; AMORIM, Everton Rebert Silva. **SEGURANÇA PÚBLICA NA ORDEM CONSTITUCIONAL: Uma análise da atuação das guardas municipais e os limites da legalidade**. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) — Centro Universitário Tabosa de Almeida (ASCES-UNITA), Caruaru, 2023.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento Comunitário: Como Começar**. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro 1994, p.04.