



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

WESLEY FERREIRA DA SILVA SANTOS

**A PREVISÃO DO ART. 144, VI, § 8, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: O
PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS E SEUS DESDOBRAMENTOS JURÍDICOS
NA ATUALIDADE**

Palmas, TO

2025

Wesley Ferreira da Silva Santos

A Previsão do Art. 144, VI, § 8, da Constituição Federal de 1988: O Papel das Guardas Municipais e seus Desdobramentos Jurídicos na Atualidade

Monografia apresentada à Universidade Federal do Tocantins (UFT), Campus Universitário de Palmas para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Dra. Maria Leonice Berezowski.

Palmas, TO

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- S237p Santos, Wesley Ferreira da Silva.
A Previsão do Art. 144, VI, § 8, da Constituição Federal de 1988: O Papel das Guardas Municipais e seus Desdobramentos Jurídicos na Atualidade. / Wesley Ferreira da Silva Santos. – Palmas, TO, 2025.
40 f.
Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Direito, 2025.
Orientadora : Maria Leonice Berezowski
1. Guardas Municipais. 2. Constituição Federal de 1988. 3. Decisões STF e STJ. 4. Segurança Pública. I. Título

CDD 340

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Wesley Ferreira da Silva Santos

A Previsão do Art. 144, VI, § 8, da Constituição Federal de 1988: O Papel das Guardas Municipais e seus Desdobramentos Jurídicos na Atualidade

Monografia apresentada à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas, Curso de Direito, foi avaliado para a obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: 01 / 12 / 2025

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dra. Maria Leonice da Silva Berezowski, UFT

Prof^ª. Dra. Maria do Carmo Cota, UFT

Prof. Dr. Tarsis Barreto, UFT

RESUMO

A segurança pública, conforme estabelecido no caput do art. 144 da Constituição Federal de 1988, configura-se como dever do Estado e direito fundamental de todos, sendo estruturada por órgãos de diferentes esferas federativas. Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo analisar o papel constitucional das Guardas Municipais, à luz do caput e do §8º do referido dispositivo, enfatizando suas atribuições, limites institucionais e o processo de ampliação de sua atuação no cenário da segurança pública brasileira. Para tanto, adota-se metodologia baseada em revisão bibliográfica e documental, contemplando doutrinas, legislações, artigos científicos e entendimentos jurisprudenciais pertinentes ao tema. Verifica-se que, embora originalmente voltadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais, as Guardas Municipais vêm sendo progressivamente reconhecidas como importantes agentes de prevenção e de policiamento comunitário, integrando o Sistema Único de Segurança Pública. Conclui-se que o fortalecimento dessas instituições está diretamente relacionado à cooperação entre os entes federativos, à definição clara de competências e à consolidação de sua identidade institucional.

Palavras-chaves: Constituição Federal. Guardas Municipais. Segurança Pública.

ABSTRACT

Public security, as established in the preamble of Article 144 of the 1988 Federal Constitution, is a duty of the State and a fundamental right of all, structured by bodies from different federative spheres. In this context, this study aims to analyze the constitutional role of Municipal Guards, in light of the preamble and paragraph 8 of the aforementioned article, emphasizing their duties, institutional limits, and the process of expanding their role in the Brazilian public security scenario. To this end, a methodology based on bibliographic and documentary review is adopted, encompassing doctrines, legislation, scientific articles, and jurisprudential understandings relevant to the topic. It is observed that, although originally focused on the protection of municipal assets, services, and facilities, Municipal Guards have been progressively recognized as important agents of prevention and community policing, integrating the Unified Public Security System. It can be concluded that strengthening these institutions is directly related to cooperation between federative entities, the clear definition of competencies, and the consolidation of their institutional identity.

Key-words: Federal Constitution. Municipal Guards. Public Security.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	DESENVOLVIMENTO.....	10
2.1	A Guarda Municipal no Contexto Brasileiro.....	10
2.1.1	Segurança pública na Constituição Federal de 1988	10
2.1.2	A Guarda Municipal na Atualidade	12
2.1.3	Breve Histórico da Guarda Municipal no Brasil	15
2.1.4	A Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014.	18
2.2	As Guardas Municipais à Luz do §8º do Art. 144 da Constituição Federal de 1988	21
2.2.1	Diferenças entre Guardas Municipais e Forças Policiais Estaduais/Federais	22
2.2.2	Decisões do STF e STJ sobre porte de arma, competência e atuação preventiva	23
2.2.3	Desafios contemporâneos das Guardas Municipais	28
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
	REFERÊNCIAS.....	34

1 INTRODUÇÃO

A segurança pública, como traz o caput do artigo 144 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), representa um dever do Estado e também um direito de todos os cidadãos, além de ser uma responsabilidade compartilhada, realizada para preservar a ordem pública, a integridade das pessoas e o patrimônio. Para Mendes e Aguiar (2014) essa norma constitucional vai definir um sistema de órgãos responsáveis pela manutenção da paz social, com ações preventivas e repressivas em diferentes níveis federal, estadual e, de modo complementar, municipal.

Por isso, o parágrafo 8º desse artigo abre espaço para que os municípios criem suas próprias guardas municipais (GMs), que é o foco desse estudo. Acontece que essa GMs trabalha para proteger os bens, serviços e instalações públicas, tudo de acordo com o que a lei manda. Essa ideia vem do princípio federativo, que divide as responsabilidades entre União, Estados e Municípios, e reconhece que uma abordagem mais local e descentralizada pode ser superútil para enfrentar os problemas de violência nas cidades, permitindo que as prefeituras entrem de cabeça na segurança do dia a dia (Affonso, 1996).

Faz todo sentido trabalhar o papel constitucional das GMs olhando para o caput e o §8º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, porque são essas instituições que têm um lugar importante na segurança pública brasileira, especialmente num cenário de criminalidade organizada e violenta em alta, que exige uma colaboração real entre os diferentes níveis de governo. Rodrigues (2024) e também Lazaro (2023) dizem que depois de 1988, com leis como a de número 13.022/2014 (Brasil, 2014) que atua como Estatuto Geral das Guardas Municipais, e a 13.675/2018 (Brasil, 2018), as GMs evoluíram de meras vigilantes de patrimônio para atores ativos na prevenção de crimes, com ações comunitárias que aproximam elas da população e ajudam a coordenar as políticas de segurança.

Ao decorrer deste trabalho será abordado algumas jurisprudências como do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2025, especialmente no Recurso Extraordinário (RE) 608.588 (Brasil, 2025a) que confirmou que é constitucional as GMs fazerem policiamento ostensivo comunitário, desde que respeitem as funções dos outros órgãos de segurança e não se envolvam em atividades de polícia judiciária.

Essa decisão apoia a ampliação do papel das GMs em ações preventivas urbanas e fortalece sua inclusão no SUSP, o que ajuda no enfrentamento da criminalidade local. Portanto, esse trabalho apoia a sua justificativa em entender os limites institucionais das GMs, como sua subordinação ao poder municipal e a proibição de investigações, além de sua

evolução, que combina autonomia local com coordenação nacional, em resposta às necessidades atuais da sociedade brasileira.

Apesar de se tratar apenas de um parágrafo dentro de uma constituição, essa pesquisa entende a importância do mesmo e define como objetivo geral da pesquisa: compreender o papel constitucional das Guardas Municipais à luz do caput e do §8º do art. 144 da Constituição de 88 (Brasil, 1988), destacando suas atribuições, limites institucionais e a evolução de sua atuação no sistema de segurança pública brasileiro.

A pesquisa foi desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e documental, com foco na análise de obras doutrinárias, artigos científicos, legislações e documentos institucionais que trataram da atuação das Guardas Municipais no ordenamento jurídico brasileiro. A estratégia adotada articulou a interpretação do caput e do §8º do art. 144 da Constituição Federal de 1988 com a legislação infraconstitucional correlata, em especial o Estatuto Geral das Guardas Municipais Lei nº 13.022/2014 (Brasil, 2014), além de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) referentes ao porte de armas, à competência e à atuação preventiva desses órgãos.

Já o desenvolvimento do trabalho foi organizado em 2 capítulos principais. O primeiro capítulo traz uma contextualização da guarda municipal no Brasil para que no segundo capítulo fosse possível a ampliação do entendimento do objetivo dessa pesquisa: §8º do art. 144 da Constituição Federal de 1988.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A Guarda Municipal no Contexto Brasileiro

2.1.1 Segurança pública na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a segurança pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. Esse dispositivo está organizado no artigo 144, que define competências para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além de indicar os órgãos responsáveis pela preservação da ordem pública e da proteção das pessoas e do patrimônio (Brasil, 1988).

Com o passar do tempo, novas normas procuraram reforçar esse arranjo. Em 2018, foi criado o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) pela Lei nº 13.675 (Brasil, 2018), que também instituiu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Mendes, Aguiar, 2014). Esses instrumentos surgiram para favorecer a integração de ações e dados entre diferentes esferas de governo, alinhando-se ao § 7º do art. 144. Segundo Romão (2020) e Sennes (2021), o SUSP funciona como um espaço de coordenação, estimulando cooperação e compartilhamento de responsabilidades.

O Artigo 144 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) é o mais relevante para a atual pesquisa e ele é um dos pilares do sistema de segurança pública no Brasil. Ele estabelece que a segurança pública é um dever do Estado, um direito de todos e uma responsabilidade coletiva, com o objetivo principal de preservar a ordem pública, a integridade das pessoas e o patrimônio. Para isso, o artigo define os órgãos responsáveis por exercer essa função, listando-os de forma exaustiva nos incisos I a VI. Esses órgãos incluem polícias federais, rodoviária e ferroviária federais, polícias civis, militares (junto com corpos de bombeiros) e penais (federais, estaduais e distrital). O texto também detalha as competências específicas de cada um, com emendas constitucionais que atualizam e refinam essas atribuições ao longo do tempo (Mendes, Aguiar, 2014). *In verbis*:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital (Brasil, 1988).

Já o parágrafo 7, para Souza (2021), determina que uma lei federal regule a estrutura e operação de todos os órgãos de segurança, priorizando eficiência. Refere-se à Lei nº 13.675 (Brasil, 2018), que criou o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), integrando forças federais, estaduais e municipais para compartilhamento de informações, treinamento e ações conjuntas, combatendo a fragmentação do sistema.

Art. 144 [...]

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades (Brasil, 1988).

Para esse estudo, o principal parágrafo é o 8º, que é abordado agora de forma breve mas que será aprofundado posteriormente. As guardas municipais representam a principal forma de participação dos municípios no sistema de segurança pública, conforme previsto no §8º:

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

Essa disposição é opcional, ou seja, os municípios não são obrigados a criá-las, mas podem fazê-lo de acordo com suas necessidades e recursos locais. O objetivo primordial é a proteção do patrimônio público municipal, como prédios administrativos, parques, escolas, hospitais e outros serviços e instalações sob responsabilidade da prefeitura. De forma complementar diz-se que

Na ADI 5538, o STF reconhece que “as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8.º, da CF) essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade”. No mesmo julgamento, a Corte sustenta: “É evidente necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais, pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública (Brasil, 2021).

Outro marco importante ocorreu em 2019, quando a Emenda Constitucional nº 104 incluiu a Polícia Penal no texto constitucional. Com isso, as atividades ligadas ao sistema prisional passaram a ser reconhecidas como de natureza policial, vinculando-se diretamente aos órgãos de administração penitenciária (Brasil, 2019). Para Oliveira Neto (2025), essa mudança trouxe maior clareza sobre o papel das carreiras penitenciárias, além de estabelecer fronteiras mais precisas na atuação com outros órgãos de segurança.

A atuação do Supremo Tribunal Federal também tem influência significativa nesse campo. Na ADPF 635, conhecida como “ADPF das Favelas”, a Corte determinou parâmetros para reduzir a letalidade policial e reforçou que a segurança deve ser exercida em conformidade com os direitos fundamentais (Brasil, 2020) Esse entendimento reforça a ideia

de que a segurança pública não se resume à repressão, mas deve dialogar com garantias constitucionais de legalidade, proporcionalidade e respeito à vida (Brasil, 1988).

Indo mais além, desde a redemocratização houve tentativas de planejar políticas de segurança em escala nacional. Spaniol, Moraes Júnior e Rodrigues (2020) ressaltam que o paradigma de “segurança com cidadania” busca unir participação social e integração de dados, esforço retomado pelo Plano Decenal 2018-2028. Ainda assim, como lembra Sennes (2021), persistem dificuldades relacionadas à coordenação entre entes federativos e à falta de indicadores claros de avaliação.

Portanto segurança pública na Constituição de 1988 apresenta um núcleo normativo sólido no art. 144, ao qual se somam atualizações legislativas e decisões judiciais que moldam sua aplicação prática. A literatura recente evidencia que o desafio está em transformar esse marco legal em políticas consistentes, sustentadas pela cooperação federativa e pela centralidade dos direitos fundamentais (Brasil, 1988, 2018).

2.1.2 A Guarda Municipal na Atualidade

As Guardas Municipais (GMs) vêm ganhando maior visibilidade no cenário da segurança pública brasileira, especialmente após o Estatuto Geral (Brasil, 2014) e a inclusão dessas instituições no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Lacava (2022) indica que, além de proteger bens, serviços e instalações, as GMs têm sido chamadas a assumir funções de caráter preventivo e comunitário, refletindo a necessidade de aproximação com a população e de atuação integrada no território (Lacava, 2022). Sobre as ações da guarda municipal, esta possui, portanto,

[...] incumbência de ajudar a comunidade a resolver seus problemas, abordando questões de cidadania e de direitos humanos, atuando na proteção escolar e do meio ambiente, no enfrentamento direto a condutas ilícitas e no apoio à defesa civil (São Paulo, 2018).

Ao mesmo tempo, esse processo de ampliação exige atenção quanto às fronteiras de atribuição. Por um lado, a presença cotidiana das guardas favorece o diálogo com a comunidade, o mapeamento de vulnerabilidades e a mediação de conflitos. Por outro lado, quando passam a realizar atividades semelhantes às das polícias estaduais, surgem desafios relacionados ao porte de armas, ao exercício do poder de polícia e ao uso da força. Nesse contexto Beato Filho e Ribeiro (2016) dizem:

De um lado, estão as guardas municipais chefiadas por policiais militares e profissionais de carreira, que possuem uma identidade muito própria, realizando a função de guarda patrimonial isolada ou em conjunto com a de policiamento

repressivo. De outro, estão as guardas chefiadas por civis e outros funcionários, que não possuem muita clareza acerca do seu papel institucional e por isso, tendem a acumular a função de proteção do patrimônio municipal com diversas outras, típicas de uma polícia militar. Portanto, as guardas municipais têm se constituído em instâncias que reproduzem as polícias militares e se mostram, assim, uma agência que também contribui para o desarranjo do sistema de segurança pública, dada a sua competição com a Polícia Militar e a inexistência de um lugar claro para as suas atividades. (Beato Filho; Ribeiro, 2016, p. 22).

Os autores Oliveira e Schmidt (2024) complementam ao apontar que a consolidação do papel da guarda municipal precisa estar vinculada a princípios de direitos humanos e à formação continuada de seus profissionais

No campo normativo, as guardas já são reconhecidas como parte do SUSP, com competências ligadas à prevenção e à proteção da ordem no espaço urbano. Contudo, esse reconhecimento não elimina a necessidade de delimitar claramente suas funções. Rodrigues (2025) ressalta que, diante de situações como flagrantes, deve haver protocolos de encaminhamento e mecanismos de responsabilização adequados. Além disso, decisões recentes dos tribunais superiores reforçam a importância do controle externo e da definição precisa das atribuições (Rodrigues, 2025).

No Recurso Extraordinário n. 608.588/DF (Brasil, 2025a), julgado em repercussão geral, o STF entendeu que é constitucional a atuação das guardas em ações de segurança urbana, como policiamento ostensivo e comunitário, desde que observadas as atribuições dos demais órgãos de segurança e excluída qualquer atividade de polícia judiciária.

No mesmo sentido, mas de forma restritiva, o STF decidiu, na ADPF 995, que as guardas municipais não podem desempenhar atividades típicas de polícia judiciária, como a condução de investigações criminais. A decisão reforçou que sua atuação deve permanecer vinculada à proteção dos bens, serviços e instalações do município, bem como às atividades de prevenção e mediação (Brasil, 2025b). Esse entendimento evidencia a necessidade de delimitação precisa das funções e de mecanismos de controle externo (Rodrigues, 2025). Nesse contexto o autor complementa dizendo:

Quando a ADPF 995 declara as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública, resta atendido o vetor que relaciona o exercício do poder de polícia com a segurança pública. De certo modo, a decisão da Corte Suprema apenas reafirma a topografia constitucional das guardas municipais e disposições legais pertinentes (Rodrigues, 2025, p. 71).

Já no STJ, a Terceira Seção, em julgamento de 2023, firmou a tese de que, embora as guardas municipais façam parte do sistema de segurança pública, elas não possuem atribuições típicas de polícia. No HC 598.051, a Corte considerou ilícita a prova obtida por guardas em revista pessoal sem fundada suspeita, ressaltando que sua atuação não se equipara

às polícias estaduais (Brasil, 2023b). Em outra decisão, a Sexta Turma reforçou que as guardas não podem realizar patrulhamento ostensivo em supostos pontos de tráfico, pois tal conduta extrapola suas competências (Brasil, 2023c). Bom, essas decisões são importantes para o objetivo dessa pesquisa mas serão trabalhadas com mais calma nos próximos capítulos.

Em termos organizacionais, documentos de referência nacional estabelecem princípios e parâmetros para a estruturação das guardas municipais. Esses materiais orientam aspectos como planejamento, gestão e qualificação profissional, enfatizando a prevenção, a proteção da vida e a integração com outras políticas públicas (Brasil, 2005).

Em São Paulo, Dias et al. (2024) analisaram a visão dos instrutores da Academia de Formação em Segurança Urbana quanto ao currículo inicial da Guarda Civil Metropolitana. Os autores identificam que o conteúdo programático está alinhado com diretrizes nacionais e, ao mesmo tempo, contribui para integrar os novos profissionais à corporação, promovendo uma identidade organizacional mais sólida.

Em outro estudo, realizado em Lauro de Freitas (BA), Lázaro (2023) destacou que a atuação preventiva das guardas municipais depende não apenas da formação inicial, mas também de processos contínuos de qualificação. O autor revela lacunas nesse aspecto e ressalta que a ausência de políticas consistentes de capacitação, somada a dificuldades de articulação com outras políticas públicas locais, compromete a efetividade da função preventiva. Nesse sentido, reforça-se a necessidade de adequações institucionais capazes de fortalecer a atuação cotidiana da corporação.

Também voltado à dimensão preventiva, Teixeira e Coutinho (2024) investigaram iniciativas específicas de guardas municipais, como a criação de grupamentos voltados à proteção escolar, a exemplo da Ronda de Proteção Escolar (ROPE). Segundo os autores, tais experiências representam tentativas de integrar as guardas às políticas de segurança cidadã e de prevenção, funcionando como pontes entre normas nacionais e demandas municipais, ainda que suas configurações variem conforme as agendas locais. Esse panorama permite compreender que a evolução organizacional das guardas envolve tanto alinhamento a diretrizes nacionais quanto ajustes locais, que vão da gestão interna à integração com políticas de segurança e cidadania.

A atuação das guardas municipais também abrange o aspecto humano da atuação. Fernandes (2024) identificou altos índices de estresse, ansiedade e desgaste emocional entre profissionais das GMs, o que aponta para a necessidade de políticas de saúde ocupacional e de suporte psicossocial. Nesse sentido, garantir acompanhamento contínuo, oferecer espaços de

escuta e implantar rotinas de cuidado se torna parte fundamental da qualidade do serviço prestado e da valorização desses trabalhadores (Fernandes, 2024).

Os estudos que foram apresentados e discutidos nesse tópico sugerem que o fortalecimento das Guardas Municipais passa pela combinação entre proximidade comunitária, governança baseada em evidências e cooperação com os demais órgãos do sistema de segurança. Dessa forma, amplia-se a legitimidade social de sua atuação e evitam-se conflitos institucionais, desde que haja financiamento adequado, transparência nos resultados e canais de participação cidadã. Ademais, acha-se necessário trazer um breve histórico e isso será descrito no tópico a seguir.

2.1.3 Breve Histórico da Guarda Municipal no Brasil

A evolução histórica das guardas municipais no Brasil reflete as transformações políticas, sociais e jurídicas do país, desde o período colonial até a contemporaneidade, passando por fases de criação, extinção e reestruturação. Segundo Gomes (2024) inicialmente concebidas como forças locais para manutenção da ordem pública, essas instituições emergiram em um contexto de instabilidade imperial, influenciadas por modelos europeus e necessidades locais de segurança.

[...] antes da então criação das Guardas Municipais o Brasil não tinha uma força responsável exclusivamente para a proteção das vilas e cidades pertencentes ao império, mas também com o foco de proteção do país, das fronteiras, ou seja, eram forças que existiam para a guerra, desta forma, antes da criação das Guardas, as forças de segurança eram divididas em três escalões, que era o Exército pago ou tropa de linha que era composto em sua maioria por oficiais portugueses, as milícias que se fazia em uma base territorial e a terceira linha que eram também chamadas de ordenanças (Gomes, 2024, p. 14).

Ao longo dos séculos, as guardas evoluíram de milícias voluntárias para órgãos profissionais integrados ao sistema de segurança pública, enfrentando ciclos de empoderamento e restrições impostas por regimes autoritários. Essa trajetória destaca o tensionamento entre modelos civis preventivos e militarizados repressivos, com marcos legais como a Constituição de 1988 e a Lei nº 13.022 ampliando seu escopo (Brasil, 1988; Brasil, 2014; Gomes, 2024).

A evolução das guardas municipais no Brasil ilustra uma transição de forças reativas e militarizadas para modelos preventivos e comunitários, adaptando-se a contextos democráticos e federativos. A seguir, o quadro 1 mostra a linha do tempo da evolução histórica:

Quadro 1 - linha do tempo da guarda municipal

Período	Evento Principal	Descrição
1831	Lei de 10 de outubro	Criação de corpos de guardas municipais provinciais para manutenção da tranquilidade pública, no Império (Lino, 2005).
Século XX	Período Republicano	Guardas atuam como coadjuvantes em segurança local, sem status constitucional explícito (Kopittke, 2016).
1988	Promulgação da CF/88	Inclusão no art. 144, §8º, limitando à proteção de bens municipais (Kopittke, 2016).
2014	Lei nº 13.022	Estatuto Geral das Guardas Municipais, ampliando competências para ações preventivas e colaborativas (Brasil, 2014).
2025	Decisões do STF (RE 608.588 e ADPF 995)	Reconhecimento de poder de polícia ostensiva e integração ao sistema de segurança pública (Brasil, 2025a).

Fonte: Adaptado de Lino (2005); Brasil (2014, 2025a); Kopittke (2016).

O estudo de Oliveira e Schmidt (2024) dispõe que as raízes das guardas municipais remontam ao período colonial, com estruturas precursoras como os quadrilheiros e milícias organizadas para repressão e manutenção da ordem, mas foi no Império que ganharam forma institucionalizada. Em 1831, segundo Lino (2005), durante a Regência, a Lei de 10 de outubro autorizou a criação de corpos de guardas municipais provinciais, visando à manutenção da tranquilidade pública e assistência à justiça.

Essa lei, atribuída ao regente Feijó, estabeleceu o Corpo de Guardas Municipais Permanentes do Rio de Janeiro, com províncias autorizadas a formar suas próprias unidades, marcando o início de uma força paramilitar inspirada em modelos franceses e liberais (Lino, 2005). No contexto de receios de restauração monárquica portuguesa, as guardas atuavam como alternativa civil ao Exército, com recrutamento de cidadãos eleitores e deveres de patrulhamento local. Paralelamente, a Guarda Nacional, criada em 18 de agosto de 1831, complementava essas funções, atuando como milícia cidadã para defesa constitucional e ordem interna, embora limitada a homens brancos com renda mínima, reforçando o controle oligárquico e o coronelismo (Lino, 2005).

Da Silva (2011) traz um exemplo regional ilustra essa evolução: em Recife, a Guarda Urbana (ou Cívica) foi instituída pela lei provincial de 3 de junho de 1876, como companhia adida ao Corpo de Polícia, com 120 homens responsáveis pelo patrulhamento preventivo nas

freguesias centrais. Diferente das estruturas militarizadas, enfatizava ações civis, como prisão de delinquentes, escolta de perdidos e fiscalização urbana, com uniformes e armamento leves.

Apesar de créditos iniciais por redução na criminalidade, incidentes de brutalidade em 1886 questionaram sua eficácia, levando a propostas de extinção em 1889, embora tenha sobrevivido ao fim do Império. Essa guarda representava uma tentativa de desmilitarização policial, influenciada por críticas ao modelo joanino dispêndios (Silva, 2021).

Com a Proclamação da República em 1889, as guardas municipais passaram por reorganizações, adaptando-se ao federalismo emergente. No início do século XX, estados como São Paulo e Paraná criaram guardas civis profissionais, atuando em policiamento ostensivo urbano, com orçamentos significativos e efetivos comparáveis às forças militares. Por exemplo, a Guarda Civil de São Paulo, estabelecida em 1926, lidava com a maioria das ações ostensivas, fortalecendo-se no período democrático pós-1946 (Silva, 2021; Paraná, 2025).

Essas instituições adotavam modelos civis inspirados na Polícia Metropolitana de Londres, independentes da polícia investigativa, focando em prevenção e ordem local. No entanto, a ditadura militar de 1964 interrompeu essa trajetória, extinguindo as guardas civis por meio do Decreto-Lei nº 667 (Brasil, 1969a) e Decreto-Lei nº 1.072 (Brasil, 1969b), consolidando o policiamento ostensivo sob as polícias militares e interrompendo o desenvolvimento de doutrinas civis de segurança (Araújo; Coutinho, 2020).

Durante a República, decisões judiciais reforçaram a autonomia municipal em segurança, como o acórdão do Tribunal de Alçada de São Paulo em 1956, que permitia aos municípios prover serviços de polícia municipal. Leis orgânicas estaduais, como o Decreto-Lei Complementar nº 9 (Brasil, 1969c) de São Paulo, atribuíam aos municípios competências concorrentes em higiene e segurança pública. Essa fase marcou uma transição de forças voluntárias para profissionais, mas com centralização crescente, refletindo tensões entre interesses locais e estatais (Araújo; Coutinho, 2020).

Assim, Gomes (2024) nos resume dizendo que a promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco ao reconhecer as guardas municipais no artigo 144, §8º, permitindo sua criação para proteção de bens, serviços e instalações municipais. Esse estudo se debruçará mais sobre esse artigo mas, de início, já se entende que essa disposição, embora limitada, foi uma brecha conquistada em meio a restrições impostas pelo ministro do Exército durante a Assembleia Constituinte, revivendo as guardas após sua extinção na ditadura.

Nos anos seguintes, muitas guardas mimetizaram modelos militares, com comandos por oficiais da PM e unidades especiais, enquanto outras buscavam papéis preventivos.

Interpretações histórico-evolutivas, como em sentenças judiciais de 1992, argumentavam que, com a elevação dos municípios a entes federativos autônomos (Brasil, 1988), restrições patrimoniais eram incongruentes com demandas modernas de segurança (Rodrigues, 2024).

Até então, segundo Rodrigues (2024) é relevante para esse levantamento histórico/temporal, a Lei nº 13.022 (Brasil, 2014), conhecida como Estatuto Geral das Guardas Municipais, ampliou significativamente as competências, definindo-as como instituições civis uniformizadas e armadas, com foco em proteção preventiva municipal.

Com 18 atribuições, incluindo patrulhamento, colaboração com órgãos de segurança e ações educativas, a lei diferenciou-as do policiamento ostensivo militar, promovendo abordagens multidisciplinares baseadas em psicologia, sociologia e planejamento urbano. Essa norma abriu debates sobre concepções de segurança pública, contestada pela ADI 5156, mas alinhada a leis como o Pronasci Lei nº 11.530 (Brasil, 2007; Rodrigues, 2024).

2.1.4 A Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014.

A Lei nº 13.022/2014, conhecida como o Estatuto Geral das Guardas Municipais, representa um marco na organização da segurança pública no âmbito municipal brasileiro, ao delimitar as competências dessas instituições de forma clara e integrada ao sistema nacional de segurança. Essa legislação busca equilibrar a autonomia municipal com a necessidade de colaboração entre esferas governamentais, evitando sobreposições e promovendo uma atuação preventiva e protetora (De Almeida; Portilho, 2025). Ela começa dizendo que:

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

Nesse contexto, os artigos 4º e 5º são fundamentais, pois estabelecem as bases gerais e específicas das atribuições das guardas municipais, enfatizando a proteção de bens públicos e a contribuição para a paz social. Ao analisar esses dispositivos, percebe-se uma ênfase na prevenção de danos ao patrimônio e na integração comunitária, o que reflete uma visão moderna de segurança pública, não mais centrada apenas na repressão, mas na construção de ambientes seguros e inclusivos. Segundo Hoinatski (2014, p. 14):

Conforme as redações legais previstas pelos artigos 4º e 5º do Estatuto Geral das Guardas Municipais, bem como do art. 144, §8º, da Constituição Federal, a atuação de tais agentes deve estar atrelada, necessariamente, à proteção de bens, serviços e instalações públicas. Assim, todo o seu poder de polícia encontra-se imperiosamente ligado a uma relação clara, direta e imediata com a tutela do patrimônio municipal.

Com base na ADPF 995 “Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município (STF, 2023, p. 4)” define o cerne da atuação das guardas, atribuindo-lhes a responsabilidade primordial pela salvaguarda do patrimônio municipal. Essa competência geral abrange uma ampla gama de elementos essenciais à vida urbana, como ruas, praças, edifícios públicos e serviços oferecidos à população, garantindo que o município mantenha sua infraestrutura funcional e acessível (Brasil, 2025b).

O parágrafo único complementa essa definição ao esclarecer que os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais, o que expande o escopo de proteção para incluir não apenas espaços públicos compartilhados, como parques e vias, mas também propriedades destinadas a fins específicos ou mesmo terras dominiais não afetadas ao uso coletivo (Brasil, 2025b).

Essa abrangência demonstra a intenção legislativa de conferir às guardas um papel proativo na preservação do bem-estar coletivo, prevenindo degradações que poderiam comprometer a qualidade de vida dos cidadãos. A referência à ADPF 995 (Brasil, 2025b), sugere que esse artigo pode estar sujeito a interpretações constitucionais, reforçando a necessidade de alinhamento com princípios federativos.

Já o “Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais” (BRASIL, 2014, p. 7), lista dezoito incisos que detalham ações concretas, sempre subordinadas às atribuições de entes superiores, como a Polícia Federal ou as polícias estaduais, para evitar conflitos jurisdicionais. Essa ressalva inicial é crucial, pois promove uma segurança integrada, onde as guardas atuam como complemento local.

Por exemplo, o inciso “I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município” (BRASIL, 2014, p. 4) reforça a vigilância cotidiana sobre o patrimônio, enquanto o “II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais” (BRASIL, 2014, p. 4) destaca a importância da presença ostensiva para dissuadir violações, abrangendo desde crimes até irregularidades administrativas. Da mesma forma, o “III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais” (BRASIL, 2014, p. 5) enfatiza uma abordagem holística, protegendo não apenas os bens, mas as pessoas que deles se beneficiam, o que humaniza a função da guarda.

A lei avança para dimensões colaborativas e preventivas nos incisos subsequentes. O "IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social; Regulamento" (BRASIL, 2014, p. 5) e o "V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas" (BRASIL, 2014, p. 6) promovem a mediação e o respeito aos direitos humanos, transformando a guarda em agente de resolução pacífica.

No âmbito do trânsito, o inciso VI da lei versa que:

VI - Exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal (Brasil, 2014).

Assim permite fiscalização local, integrando-se ao Código de Trânsito Brasileiro. Enquanto a proteção ambiental e cultural é abordada no "VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas" (BRASIL, 2014, p. 7), que inclui ações educativas para conscientização.

A colaboração interinstitucional é reforçada em incisos como o "VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades" (BRASIL, 2014, p. 7), para emergências naturais, e o "IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades" (BRASIL, 2014, p. 7), que fomenta o diálogo comunitário.

Essa lei valoriza também parcerias amplas o inciso X fala: "estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas" e no "XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município", integrando segurança a políticas sociais (BRASIL, 2014, p. 7). O "XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal" (BRASIL, 2014, p. 8) auxilia na regulação urbana.

Em situações de urgência, o "XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas" e o "XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário" (BRASIL, 2014, p. 8), este regulamento define protocolos para emergências e flagrantes, garantindo continuidade com autoridades policiais.

Planejamento urbano é contemplado no "XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte" (BRASIL, 2014, p. 9), enquanto a prevenção à violência aparece no "XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal" (BRASIL, 2014, p. 9). Enquanto, o "XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários;" (BRASIL, 2014, p. 9) e o

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local (Brasil, 2014, p. 10).

O inciso XVIII estende a atuação para eventos e escolas, promovendo uma cultura de paz. O parágrafo único do artigo 5º, diz:

No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento (Brasil, 2014, p. 10).

Esse parágrafo reitera a colaboração obrigatória, especialmente em emergências, alinhando-se ao artigo 144 da Constituição Federal, que define o sistema de segurança pública.

A Lei nº 13.022 representa, portanto, um marco no ordenamento jurídico ao consolidar as Guardas Municipais como instituições de caráter preventivo e comunitário, delimitando suas atribuições sem romper o equilíbrio federativo previsto no artigo 144 da Constituição (Brasil, 2014). Ao estabelecer competências gerais e específicas, a legislação reforça a centralidade da proteção de bens, serviços e instalações municipais, ao mesmo tempo em que amplia o papel das guardas para a mediação de conflitos, a integração com políticas sociais e a colaboração com demais órgãos de segurança pública (Brasil, 2014).

Tal desenho institucional aponta para uma concepção moderna de segurança, que não se limita à repressão, mas privilegia a prevenção, a cidadania e o respeito aos direitos fundamentais, conferindo às Guardas Municipais relevância crescente como agentes de proximidade no espaço urbano e como parceiras estratégicas na construção de uma cultura de paz.

2.2 As Guardas Municipais à Luz do §8º do Art. 144 da Constituição Federal de 1988

Vimos no tópico anterior que as Guardas Municipais foram concebidas, originalmente, como órgãos de proteção dos bens, serviços e instalações do município. Essa função aparece não apenas na legislação, mas também em estudos recentes que mostram como a atuação cotidiana da GM está ligada à preservação de espaços públicos, escolas e equipamentos municipais. Em pesquisa sobre a Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, Dias et al. (2024) destacam que o currículo de formação inicial tem como base a proteção de bens e serviços municipais, ao mesmo tempo em que busca alinhar a corporação às diretrizes nacionais de segurança urbana.

No mesmo sentido, Lázaro (2023), ao analisar a Guarda Municipal de Lauro de Freitas (BA), evidencia que a formação profissional e a prática cotidiana ainda estão fortemente voltadas para a proteção preventiva em espaços de uso coletivo. Para o autor, a lacuna na qualificação contínua pode comprometer esse papel institucional, uma vez que a proteção de bens municipais demanda atualização constante frente às transformações urbanas. Já Teixeira e Coutinho (2024) mostram que a criação de grupamentos específicos, como a Ronda de Proteção Escolar, amplia a dimensão protetiva da GM, conectando sua função original de resguardar patrimônios municipais à promoção de políticas de segurança preventiva voltadas à cidadania.

2.2.1 Diferenças entre Guardas Municipais e Forças Policiais Estaduais/Federais

Embora reconhecidas como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública, as Guardas Municipais não se confundem com as polícias estaduais e federais. A principal distinção encontra-se no escopo de suas atribuições: enquanto às polícias militares e civis cabem o policiamento ostensivo e a investigação criminal, respectivamente, às guardas é atribuída a proteção preventiva no âmbito municipal (Rodrigues, 2025).

A jurisprudência recente tem reforçado essas diferenças. No Recurso Extraordinário n. 608.588 (Brasil, 2025a), o STF decidiu que as guardas podem realizar policiamento ostensivo e comunitário, mas de forma restrita e vinculada à sua função municipal, sem assumir atividades de polícia judiciária (Brasil, 2025a)

Tema 656 - Limites da atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município. Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 144, § 8º, da Constituição federal, o limite da atuação legislativa dos municípios para fixar as atribuições de suas guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município. Tese: É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída

qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional (Brasil, 2025a).

Complementando esse entendimento, na ADPF 995, a Corte reafirmou que não cabe às guardas a condução de investigações criminais, sob pena de invasão de competência das polícias civis (Brasil, 2025b).

O Superior Tribunal de Justiça também vem delimitando essas fronteiras. Em decisão de 2023, a Terceira Seção reconheceu que provas produzidas em revista pessoal por guardas municipais sem fundada suspeita são ilícitas, por extrapolarem suas atribuições (Brasil, 2023b). De forma semelhante, em outro caso, a Sexta Turma do STJ entendeu que patrulhamentos em pontos de tráfico não integram as competências legais da GM (Brasil, 2023c).

Esses posicionamentos demonstram que, embora as Guardas Municipais compartilhem com as forças policiais a finalidade de contribuir para a segurança pública, sua natureza institucional permanece distinta. A atuação da GM está vinculada à proteção do espaço urbano e à prevenção local, em diálogo com políticas públicas municipais, mas sem o caráter repressivo ou investigativo próprio das demais corporações.

2.2.2 Decisões do STF e STJ sobre porte de arma, competência e atuação preventiva

As decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre as guardas municipais evoluíram ao longo dos anos, especialmente após a Lei nº 13.022 (Brasil, 2014) e a integração ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) pela Lei nº 13.675 (Brasil, 2018). Essas cortes reconhecem as GMs como órgãos de segurança pública (Brasil, 1988), mas limitam sua atuação à proteção de bens, serviços e instalações municipais, com caráter preventivo e complementar às polícias estaduais e federais, como já foi brevemente falado anteriormente. Abaixo, detalha-se as principais decisões.

Começando pelo porte de arma. O porte de arma de fogo pelas GMs é regulado pelo Estatuto do Desarmamento (Brasil, 2003), que autoriza o uso funcional em serviço, sob condições como formação e fiscalização. O STF declarou inconstitucionais restrições baseadas no tamanho populacional dos municípios, ampliando o direito a todos os guardas. No entanto, o porte fora de serviço permanece controverso, com decisões do STJ negando pedidos por vícios processuais, deixando o mérito aberto. Não há precedentes vinculantes definitivos sobre o porte extraclasse para autodefesa.

Quadro 2: Decisões sobre Porte de Arma

Processo	Tribunal	Data de Julgamento	Relator	Outcome Principal
ADI 5538, ADI 5948 e ADC 38	STF (Pleno)	27/02/2021	Ministro Alexandre de Moraes	Declarou inconstitucional limitações ao porte de arma baseadas no tamanho populacional dos municípios, permitindo o uso funcional em serviço para todas as GMs, independentemente da população, por violação à isonomia e eficiência.
HC 884386/DF	STJ (Decisão Monocrática)	22/01/2024	Ministro Rogério Schietti Cruz	Negou habeas corpus preventivo para porte fora de serviço por vício processual (ausência de risco iminente), sem análise de mérito, destacando que GMs integram o SUSP sem poderes plenos de polícia.

Fonte: Adaptado de Brasil (2019, 2021, 2024)

Nos casos abordados no quadro 2, ADI 5538, ADI 5948 e ADC 38 (Brasil, 2019; 2021) do Relator Ministro Alexandre de Moraes. Entende-se como inconstitucional o art. 6º, incisos III e IV, da Lei nº 10.826 (Brasil, 2003), que limitava o porte a capitais, municípios com mais de 500.000 habitantes ou, em cidades menores, apenas em serviço. O motivo é a violação à isonomia, razoabilidade e eficiência. E com isso, tem como resultado Todas as GMs, independentemente da população municipal, podem portar arma em serviço.

Enquanto a HC 884386 (Brasil, 2024), o relator Ministro Rogério Schietti Cruz negou habeas corpus preventivo para porte fora de serviço, por ausência de risco iminente à locomoção (vício processual). Não analisou o mérito, mas destacou que as GMs integram o SUSP sem poderes plenos de polícia. Argumentos dos guardas foi a necessidade de autoproteção devido a riscos ocupacionais, mas rejeitados por inadequação da via processual.

Agora, quando se fala sobre competência, o caso das GMs é concorrente com estados e União (Brasil, 1988), mas restrita à proteção municipal preventiva, sem invasão às atribuições exclusivas das polícias (investigação ou ostensivo repressivo). STF e STJ vedam diligências investigativas ou buscas pessoais rotineiras, permitindo apenas ações excepcionais

ligadas ao patrimônio. Integração ao SUSP, no art. 9º, § 2º, VII, Lei nº 13.675 (Brasil, 2018) é reconhecida, mas não as equipara a "polícias municipais" (quadro 3).

Quadro 3: Decisões sobre Competência

Processo	Tribunal	Data de Julgamento	Relator	Outcome Principal
ADPF 995	STF (Pleno)	28/08/2023	Ministro Alexandre de Moraes	Reconheceu GMs como órgãos essenciais de segurança pública no SUSP, com competência para proteção de bens municipais e cooperação interinstitucional, mas sem poderes investigativos.
REsp 1.977.119	STJ (Sexta Turma)	16/08/2022	Ministro Rogério Schietti Cruz	Limitou competência à proteção patrimonial municipal, excluindo atividades ostensivas ou investigativas, reforçando que a CF/88 não prevê polícia municipal plena.
HC 830.530	STJ (Terceira Seção)	27/09/2023	Ministro Rogério Schietti Cruz	Permitiu buscas pessoais apenas em flagrantes excepcionais com justa causa, vinculadas à proteção municipal, sem equiparação plena às polícias.
RE 1281774 AgR-ED-AgR	STF (Primeira Turma)	13/06/2022	Ministro Alexandre de Moraes (acórdão por Ministro Roberto Barroso)	Vedou diligências investigativas ou prévias para apuração de crimes, restringindo competência a prisões em flagrante e proteção imediata.
RE 608588 (Tema 656)	STF (Pleno)	20/02/2025	Ministro Luiz Fux	Reconheceu constitucionalidade de leis municipais para policiamento ostensivo comunitário e ações preventivas urbanas contra condutas lesivas a bens municipais,

				incluindo buscas e cooperação, mas excluindo polícia judiciária. Tese: "É constitucional o exercício de ações de segurança urbana pelas guardas municipais, inclusive o policiamento ostensivo comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos, excluída qualquer atividade de polícia judiciária."
--	--	--	--	---

Fonte: Adaptado de Brasil (2021, 2022, 2023a, 2025b)

No âmbito da competência jurisdicional e atribuições das GMs, as cortes superiores têm delimitado um escopo concorrente, mas subordinado às competências exclusivas das polícias federais e estaduais, conforme o art. 144 da CF (Brasil, 1988). Por exemplo, na ADPF 995, o STF, sob relatoria de Alexandre de Moraes (Brasil, 2025b), reconheceu as GMs como órgãos essenciais de segurança pública, aptos a colaborar no SUSP para proteção de bens e serviços municipais, sem, contudo, invadir esferas investigativas reservadas à polícia judiciária.

Da mesma forma, o STJ, no REsp 1.977.119/SP, relatado por Rogerio Schietti Cruz (Brasil, 2022), limitou a competência das GMs à salvaguarda patrimonial, excluindo atividades ostensivas ou repressivas típicas das polícias militares e civis, o que preserva o equilíbrio federativo e evita sobreposições indevidas.

Ademais, no HC 830.530/SP, também sob relatoria de Rogerio Schietti Cruz (Brasil, 2023a), o tribunal permitiu buscas pessoais apenas em situações excepcionais de flagrante delito, com justa causa e vinculação direta à proteção municipal, reafirmando que as GMs não se equiparam integralmente às forças policiais tradicionais.

Essa linha jurisprudencial foi corroborada no RE 1281774 AgR-ED-AgR, do STF, com acórdão proferido por Alexandre de Moraes (Brasil, 2021), que vedou qualquer diligência investigativa prévia pelas GMs, restringindo sua ação a intervenções imediatas e protetivas. Culminando essa evolução, o RE 608588 (Tema 656), julgado pelo STF sob relatoria de Luiz Fux (Brasil, 2025a), estabeleceu tese de repercussão geral ao declarar constitucional a legislação municipal que atribui policiamento ostensivo comunitário e ações

de segurança urbana às GMs, respeitadas as competências alheias e excluída a polícia judiciária, promovendo assim uma integração mais efetiva no combate à criminalidade local.

O terceiro ponto que se aborda nesse tópico é a atuação preventiva. A atuação das GMs é caracterizada como civil e preventiva (Brasil, 2014), focada na preservação patrimonial e comunitária, sem repressão ou investigação. O STF e STJ reconhecem ações como policiamento ostensivo comunitário e prisões em flagrante (Brasil, 1941), mas subordinadas a limites. Isso impacta direitos como greve e aposentadoria, vedados por essencialidade do serviço (Quadro 4).

Quadro 4: Decisões sobre Atuação Preventiva

Processo	Tribunal	Data de Julgamento	Relator	Outcome Principal
RE 608588 (Tema 656)	STF (Pleno)	20/02/2025	Ministro Luiz Fux	Confirmou atuação preventiva como constitucional, incluindo policiamento ostensivo comunitário e preservação urbana, com tese de repercussão geral aplicável a todos os municípios, vedando apenas investigações.
RE 846854	STF (Pleno)	01/08/2017	Ministro Luiz Fux (acórdão por Ministro Alexandre de Moraes)	Classificou GMs como serviço essencial, sujeitas a restrições à greve, enfatizando caráter preventivo comunitário.
ARE 1215727 RG	STF (Pleno)	29/08/2019	Ministro Presidente	Negou aposentadoria especial por risco, reforçando natureza civil e preventiva das GMs, sem equiparação a policiais repressivos.
MI 6515 AgR	STF (Pleno)	20/06/2018	Ministro Roberto Barroso	Limitou atuação a preventiva e aproximada à segurança pública, sem equiparação plena, promovendo integração federativa.

Fonte: Adaptado de Brasil (2017, 2018, 2019, 2025a).

Quanto à atuação preventiva das GMs, caracterizada como civil e comunitária pela Lei nº 13.022, as decisões do STF enfatizam sua essência protetiva e integradora, sem conotações repressivas. No RE 608588, Luiz Fux (Brasil, 2025a) consolidou essa visão ao permitir ações preventivas urbanas, incluindo rondas e fiscalizações contra condutas lesivas ao patrimônio municipal, com tese que exclui investigações, mas fomenta a cooperação interinstitucional para eficiência do SUSP.

Anteriormente, no RE 846854, com acórdão de Alexandre de Moraes (Brasil, 2017), o STF classificou as GMs como serviço público essencial, sujeitas a vedações à greve, destacando seu papel preventivo na preservação da ordem comunitária. Já no ARE 1215727 RG, sob presidência do tribunal (Brasil, 2019), negou-se aposentadoria especial por periculosidade, reforçando o caráter civil e não repressivo das GMs, o que as diferencia das polícias militares.

Por fim, no MI 6515 AgR, Roberto Barroso aproximou a atuação preventiva das GMs à segurança pública ampla, mas manteve limites para evitar expansões inconstitucionais, contribuindo para um sistema federativo coeso e adaptado às demandas locais de segurança (Brasil, 2018).

2.2.3 Desafios contemporâneos das Guardas Municipais

Percebeu-se ao longo do trabalho, as GMs possuem diferentes desafios na sua atuação. Como a delimitação de seus limites institucionais em relação às polícias estaduais e federais, a formação e qualificação profissional com necessidade de maior padronização nacional, a integração efetiva ao SUSP diante de dificuldades de governança e compartilhamento de dados e o fortalecimento de sua identidade como ator da segurança cidadã, o que envolve a valorização de iniciativas de mediação, condições adequadas de trabalho e cooperação interinstitucional. Nesse contexto, esse tópico reforça alguns desses desafios.

Em relação aos limites institucionais, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 608.588 (Brasil, 2025a) reconheceu que as guardas podem atuar em policiamento ostensivo e comunitário, mas não podem desempenhar funções de polícia judiciária, como investigações criminais, restringindo sua atuação ao espaço urbano e às funções preventivas.

Nesse contexto, Oliveira e Schmidt (2024) observam que os maiores conflitos surgem em abordagens e revistas pessoais, apontando a urgência de diretrizes interinstitucionais para regular encaminhamentos e evitar sobreposição de funções. Rodrigues (2025) reforça essa

necessidade ao destacar que a legitimidade da atuação das guardas depende de uma definição clara de suas competências, prevenindo tanto a “policialização” indevida quanto a descaracterização de sua função protetiva, além de estimular a cooperação com as polícias estaduais e a atuação sob controle externo.

Outro ponto central é a formação e a qualificação profissional. Segundo Dias et al. (2024), a experiência da Academia de Formação em Segurança Urbana de São Paulo demonstra que o currículo inicial, alinhado às diretrizes nacionais, contribui para integrar os novos guardas e fortalecer a identidade organizacional. Entretanto, como aponta Lázaro (2023), ainda existem lacunas na qualificação continuada, especialmente quando a formação não dialoga com políticas locais, como educação e assistência social, o que compromete a eficácia preventiva.

Para enfrentar essas desigualdades, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) (Brasil, 2005), publicou o Livro Azul das Guardas Municipais, que estabelece princípios e parâmetros de padronização mínima, enfatizando a mediação de conflitos, os direitos humanos e a prevenção. De forma complementar, o Decreto 10.030 regulamentou o currículo de Armamento e Tiro, padronizando a habilitação técnica em nível nacional (Brasil, 2019), mas Kopittke (2016) destaca que ainda persiste uma heterogeneidade curricular entre municípios, evidenciando a necessidade de nacionalizar padrões para evitar disparidades regionais.

A integração das Guardas Municipais ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) também apresenta desafios significativos. Embora o STF (Brasil, 2025a) tenha formalizado essa integração, Oliveira e Schmidt (2024) indicam que, na prática, o processo ainda é desigual, devido à ausência de protocolos claros de interoperabilidade e à fragilidade dos sistemas de comunicação.

Nessa mesma linha, Araújo (2024) aponta que a falta de indicadores padronizados e de transparência dificulta a avaliação do trabalho das guardas e compromete sua inserção plena no sistema. A SENASP reforça que a integração deve priorizar a proteção da vida, a redução de danos e a prevenção, mas a efetividade dessas diretrizes depende da capacidade dos municípios em assegurar financiamento adequado, gestão por evidências e alinhamento às políticas nacionais (Brasil, 2005).

As perspectivas de fortalecimento das Guardas Municipais como atores da segurança cidadã envolvem ampliar seu papel de mediação e cuidado junto à comunidade. Teixeira e Coutinho (2024) mostram que experiências como a Ronda de Proteção Escolar (ROPE) exemplificam como grupamentos especializados podem aproximar a atuação das guardas de

políticas sociais e educativas locais. No entanto, Gomes (2024) evidenciam que o fortalecimento institucional também depende de atenção às condições de trabalho, uma vez que altos índices de estresse e ansiedade impactam diretamente a qualidade do serviço prestado, tornando indispensáveis políticas de saúde ocupacional e suporte psicossocial.

Complementando essa visão, Oliveira e Schmidt (2024) defendem pactos cooperativos com as polícias estaduais para reduzir conflitos e ampliar a legitimidade institucional, enquanto Araújo (2024) identifica quatro eixos estratégicos para o futuro das Guardas: currículos nacionais por competências, governança de dados transparente, financiamento estável e participação social por meio de conselhos e ouvidorias.

Um dos eixos estratégicos para o fortalecimento das GMs é a adoção de currículos nacionais por competências, que visa padronizar a formação profissional e alinhá-la a princípios de cidadania e prevenção. A Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais, elaborada pela SENASP em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), estabelece um framework de 476 horas obrigatórias, divididas em módulos que integram ética, direitos humanos, gerenciamento de conflitos e técnicas operacionais (Brasil, 2005).

Esse currículo promove competências como mediação de crises e uso progressivo da força, valorizando o conhecimento prévio dos agentes e adaptando-se a realidades locais por meio de diagnósticos municipais interdisciplinares. Estudos apontam que essa abordagem competency-based não só eleva a identidade profissional das GMs, mas também contribui para a construção de uma cultura de paz, reduzindo o uso excessivo de força e fomentando interações comunitárias (Araújo, 2024). No contexto brasileiro, onde a formação variava amplamente entre municípios, essa matriz nacional representa um avanço para uniformizar padrões, permitindo adaptações regionais sem perder a coesão federal, como observado em capacitações integradas ao SUSP.

Outro eixo é a governança de dados transparente, que assegura a proteção de informações sensíveis e a eficiência operacional das GMs. No Brasil, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Brasil, 2018) impõe aos municípios a adoção de práticas transparentes na coleta e uso de dados, como em sistemas de videomonitoramento e cadastros de ocorrências (Brasil, 2018). Um diagnóstico inédito do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) mapeou 1.238 GMs, revelando a necessidade de governança para integrar dados com outras forças de segurança, evitando violações de privacidade e promovendo transparência (Brasil, 2025a).

Por exemplo, plataformas de informatização, como as adotadas em municípios paulistas, permitem o suporte a serviços emergenciais com transparência, rastreando acessos e relatórios para auditorias públicas (Sapopema, 2024). Essa governança não só mitiga riscos de abuso de dados, mas também fortalece a confiança comunitária, alinhando-se a princípios constitucionais de legalidade e publicidade dos atos administrativos (Brasil, 1988). Sousa (2025) enfatiza que a falta de transparência pode levar a controvérsias judiciais, recomendando a criação de comitês internos para compliance com a LGPD.

O financiamento estável emerge como eixo estratégico para a sustentabilidade das GMs, dado que muitos municípios enfrentam restrições orçamentárias. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da Segurança, enviada ao Congresso em 2025, prevê financiamento permanente via fundos federais, integrando esferas governamentais para alocação estável de recursos (Brasil, 2025). Programas como o Município Mais Seguro destinam R\$170 milhões para aquisição de viaturas, armamentos não letais e capacitações, priorizando modernização em municípios vulneráveis (Brasil, 2025b).

Araújo e Silva (2024) indicam que o financiamento instável compromete a efetividade, com apenas 30% das GMs possuindo orçamentos dedicados na Lei Orçamentária Anual (LOA), o que leva a subutilização de potencial preventivo. Para estabilidade, recomenda-se estudos de viabilidade econômica, incluindo projeções de custos com efetivo, equipamentos e treinamento, financiados por emendas parlamentares e convênios federais, como detalhado no Livro Azul das Guardas Municipais (Brasil, 2019). Esse eixo garante não só a manutenção, mas também a expansão de ações integradas, como patrulhas escolares e ambientais.

Finalmente, a participação social por meio de conselhos e ouvidorias é essencial para democratizar a gestão das GMs, promovendo governança inclusiva. Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs) e ouvidorias externas recebem denúncias, sugestões e fiscalizam ações, alinhando as GMs às demandas locais (IPEA, 2012). O Fórum Nacional de Segurança Pública destaca que a participação não eleita em conselhos nacionais, como o das GMs, fortalece o controle social, integrando sociedade civil em debates sobre políticas (CNGM, 2024). Em contextos municipais, ouvidorias obrigatórias investigam condutas e propõem melhorias, fomentando transparência e redução de abusos (Conselho Nacional Do Ministério Público, 2025). Essa participação transforma as GMs em agentes de cidadania, com ações como policiamento de proximidade e parcerias com ONGs, contribuindo para a prevenção primária da violência (DHNET, 2000).

Como exemplo de contribuição constitucional estadual, consideremos Tocantins. A Constituição Estadual de Tocantins (1989) autoriza municípios a organizarem GMs para

proteger bens e serviços, com condições específicas: proibição de títulos ou uniformes semelhantes aos das Forças Armadas ou Polícia Militar, limitação ao território municipal e possibilidade de dissolução pelo prefeito com aprovação da câmara (Art. 59) (Tocantins, 1989). Isso reforça a autonomia municipal prevista na Constituição Federal (1988), mas impõe limites para evitar militarização. Tocantins possui GMs em várias cidades, incluindo a capital Palmas, onde a Guarda Metropolitana foi criada em 1993 pela Lei Complementar nº 42 (Tocantins, 2001), com funções principais de proteção patrimonial, fiscalização de trânsito, orientação educacional e colaboração em defesa civil (Palmas, 2001).

Na capital, opera com cerca de 300 agentes, focando em prevenção urbana, como rondas em parques e escolas, alinhadas ao Art. 59 estadual, que enfatiza proteção municipal sem extrapolar competências estaduais. No entanto, a Lei federal 13.022 ampliou funções para inclusão em operações integradas, como controle de distúrbios, o que condiz com o enunciado estadual ao manter o caráter civil e preventivo (Brasil, 2014). Legislação complementar, como o Estatuto da Guarda Metropolitana, Decreto nº 297 (Palmas, 1996), sustenta atuações diferenciadas, como uso de armamento não letal e parcerias com a Polícia Militar, sem contrariar a constituição estadual, mas adaptando-se a demandas modernas de segurança (Palmas, 1996). Em cidades menores como Bom Jesus do Tocantins, a Lei nº 362/2011 cria GMs locais com funções semelhantes, integradas à secretaria de administração, ilustrando a aplicação prática do marco constitucional (Bom Jesus do Tocantins, 2011).

Percebeu-se que as Guardas Municipais enfrentam desafios que vão desde a delimitação de suas competências até a consolidação como atores da segurança cidadã. A falta de padronização na formação e a sobreposição de funções com as polícias estaduais e federais evidenciam a necessidade de marcos regulatórios e currículos nacionais que valorizem a atuação preventiva e comunitária. A integração ao Sistema Único de Segurança Pública ainda é desigual, devido às limitações de governança, financiamento e compartilhamento de dados. Além disso, o fortalecimento institucional requer melhores condições de trabalho, transparência e participação social. Conclui-se que superar esses desafios exige integração federativa, valorização profissional e reconhecimento das Guardas Municipais como parte essencial da política pública de segurança no Brasil.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo de compreender o papel constitucional das Guardas Municipais à luz do caput e do §8º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, permitindo compreender suas atribuições, seus limites institucionais e a evolução de sua atuação no sistema de segurança pública brasileiro.

Verificou-se que essas instituições, inicialmente vinculadas apenas à proteção patrimonial, ganharam novo relevo com a promulgação da Lei nº 13.022 e sua integração ao Sistema Único de Segurança Pública pela Lei nº 13.675, passando a exercer funções de caráter preventivo e comunitário, em consonância com as demandas sociais contemporâneas.

Os resultados também demonstraram que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça tem sido fundamental para delimitar a extensão de suas competências, reconhecendo a legitimidade de sua atuação em policiamento comunitário e preventivo, mas vedando atividades típicas de polícia judiciária, como a investigação criminal. Essa definição garante que as guardas se consolidem como agentes de proximidade e de apoio às políticas municipais, sem usurpar funções de outras corporações.

Contudo, constatou-se que ainda existem desafios importantes, especialmente no que diz respeito à padronização da formação e capacitação profissional, à integração efetiva ao SUSP, à necessidade de clareza nas fronteiras institucionais frente às polícias estaduais e à valorização das condições de trabalho, incluindo atenção à saúde mental dos profissionais.

Nesse sentido, sugere-se que pesquisas futuras se dediquem a avaliar comparativamente a atuação das Guardas em diferentes municípios, mensurando o impacto de suas ações sobre os indicadores de violência e a percepção social de segurança, além de explorar os efeitos de propostas legislativas, como a PEC 18/2025, no fortalecimento de seu reconhecimento constitucional. Também se mostram pertinentes estudos voltados à saúde ocupacional e ao desenvolvimento de currículos nacionais por competências, que possam reduzir desigualdades regionais e reforçar sua identidade como instituições preventivas e comunitárias.

Portanto as Guardas Municipais se afirmam como parte indispensável da segurança cidadã no Brasil, mas seu fortalecimento pleno dependerá do equilíbrio entre autonomia municipal, integração federativa e respeito aos direitos fundamentais, em consonância com o modelo constitucional estabelecido a partir de 1988.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 3-10, 1996. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/v10n3.pdf>. Acesso em 8 out. 2025.
- ARAÚJO, F. C.; COUTINHO, D. J. G. O papel constitucional da guarda municipal no âmbito das políticas de segurança públicas no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação (REASE)**, v. 15, n. 2, p. 451-469, 2020. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/download/315/154/751>. Acesso em: 8 out. 2025.
- ARAÚJO, M. L.; SILVA, J. P. Análise da evolução das atividades desempenhadas pela Guarda Civil Municipal. **Revista Acadêmica Online**, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2024.
- ARAÚJO, R. A. M. **O papel das Guardas Municipais na segurança pública: uma análise multidisciplinar**. 2024. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 2024.
- BEATO FILHO, C.; RIBEIRO, L. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 4, 2016, p. 174-204. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/article/view/23255>. Acesso em 8 out. 2025.
- BOM JESUS DO TOCANTINS. **Lei nº 362, de 2011**. Cria a Guarda Municipal de Bom Jesus do Tocantins. Disponível em: <https://bomjesusdotocantins.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/LEI-No-362-2011-CRIA-A-GUARDA-MUNICIPAL-DE-BOM-JESUS-DO-TOCANTINS.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2025.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União: seção 1**, Rio de Janeiro, RJ, 13 out. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 12 out. 2025.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969**. Reorganiza as Polícias Militares e o Corpo de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1969a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-667-2-julho-1969-374170-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 8 out. 2025.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969. Dispõe sobre a organização das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares e dá outras providências. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 31 dez. 1969b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1072.htm. Acesso em: 12 out. 2025.
- BRASIL. Decreto-Lei Complementar nº 9, de 25 de setembro de 1969. Dispõe sobre a organização das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União: seção 1**, Brasília, DF, 26 set. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei-complementar/dlc9.htm. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 out. 2025.

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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.826.htm. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 out. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111530.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 ago. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 27 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNPDS). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 jun. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). **Matriz curricular nacional para a formação das guardas municipais**. Brasília, DF: SENASP, 2005. 52 p.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). **Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil**. Brasília: MJSP/SENASP, 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Diagnóstico inédito sobre guardas municipais no Brasil**. 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mjsp-lanca-diagnostico-inedito-sobre-guardas-municipais-no-brasil>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Programa Município Mais Seguro**. 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias>. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. **Entenda a PEC da Segurança**. 2025.

Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/10/entenda-a-pec-da-seguranca-proposta-fortalece-integracao-e-padroniza-combate-ao-crime>
Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial n. 1.977.119-SP**. 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/18082022-Sexta-Turma-veda-atuacao-da-guarda-municipal-como-forca-policia-e-limita-hipoteses-de-busca-pessoal.aspx>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas corpus n. 830.530-SP**. 2023a. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/02102023-Guarda-municipal-integra-seguranca-publica--mas-nao-tem-atribuicoes-tipicas-de-policia.aspx>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus n. 598.051/SP**. Rel. Min. Ribeiro Dantas. Terceira Seção. Julgado em 02 out. 2023b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus n. 768.018/RS**. Rel. Min. Laurita Vaz. Sexta Turma. Julgado em 15 dez. 2023c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas corpus n. 884.386-DF**. Relator: Min. Og Fernandes. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/25012024-STJ-nega-salvo-conduto-para-guardas-municipais-portarem-armas-de-fogo-fora-do-servico.aspx>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 846.854, Tema 544**. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4659071&numeroProcesso=846854&classeProcesso=RE&numeroTema=544>. Acesso em: 8 out. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de injunção n. 6.515-AgR**. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=381978>. Acesso em: 8 out. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5538/DF**. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4978899>
Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em recurso extraordinário n. 1.215.727, Tema 1057**. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5713653&numeroProcesso=1215727&classeProcesso=ARE&numeroTema=1057>. Acesso em: 8 out. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635/DF**. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5948/DF**. 2021.

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5488483>

Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 38/DF**. 2021.

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4629466>

Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 5.538, ação direta de inconstitucionalidade n. 5.948 e ação declaratória de constitucionalidade n. 38**. 2021. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=461415&ori=1>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 1.281.774 AgR-ED-AgR**. 2021. Disponível em:

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/Informativo_stf_1153.pdf. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus n. 884.386/DF**. Relator: Min. 2024. Disponível em:

<https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia=2480375> Acesso em: 27 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 608.588, Tema 656**. 2025a. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3832832&numeroProcesso=608588&classeProcesso=RE&numeroTema=656>. Acesso em: 8 out. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 995/DF**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 12 mar. 2025b.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Segurança pública em foco: especialistas debatem o papel das guardas municipais. 2025**.

Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/18393-seguranca-publica-em-foco-especialistas-debatem-o-papel-das-guardas-municipais>

Acesso em: 11 nov. 2025.

DE ALMEIDA, Yuri da Silva Gomes; PORTILHO, Alexandre Marcondys Ribeiro. Análise da evolução das atividades desempenhadas pela guarda civil municipal de oiapoque desde a sua criação até 2024. **Revista Acadêmica Online**, v. 11, n. 58, p. e1584-e1584, 2025.

REDE DIREITOS HUMANOS E CULTURA (DHnet). **Direitos humanos na internet**.

2000. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/s_arq_cap6.htm
Acesso em: 11 nov. 2025.

DIAS, C. et al. Formação inicial de guardas civis na visão dos instrutores. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 1-20, 2024. Disponível em:

<https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/article/download/283/225/529>. Acesso em: 11 nov. 2025.

FERNANDES, H. C. M. S. **Saúde mental de guardas municipais no Brasil: uma revisão sistemática sob a ótica da psicodinâmica do trabalho**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Psicologia) — Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Corumbá, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS (CNGM). **Fórum Brasileiro de Segurança Pública: Fortalecimento da segurança pública municipal**. 2024. Disponível em: <<https://www.guardasmunicipaisbrasil.com.br/web/wp-content/uploads/2024/08/Divulgacao-Guarda-Municipal-Conselho-Nacional.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2025.

GOMES, A. N. B. **A municipalização da segurança pública no Brasil e o papel das guardas municipais: evolução, desafios e perspectivas**. 2024. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, João Pessoa, 2024.

HOINATSKI, R. O flagrante em abordagens da Guarda Municipal: questões de competência e legitimidade. **Brazilian Journal of Development**, v. 10, n. 12, p. e76035, 2024. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/76035>. Acesso em: 8 oct. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Participação social e governança democrática**. 2012. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1714.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2025.

KOPITTKE, A. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 72–87, 2016.

LACAVA, L. V. A Guarda Civil Metropolitana segundo a Câmara Municipal de São Paulo: uma instituição em disputa. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 16, n. 3, p. 240–271, 2022. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/rbsp/article/view/1416>. Acesso em: 11 nov. 2025.

LÁZARO, S. S. **Atuação e formação profissional dos guardas municipais na proteção preventiva: um estudo de caso em Lauro de Freitas (BA)**. 2023. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

LINO, H. B. F. P. **Gestão da segurança pública em Santo André: a percepção dos agentes da Guarda Civil Municipal acerca da ampliação de suas atribuições**. 2005. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, 2005.

MENDES, S. R.; AGUIAR, J. C. **Segurança Pública**. Brasília: IDP, 2014. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1756/1/SEGURANCA_PUBLICA.pdf. Acesso em: 11 nov. 2025.

OLIVEIRA, T. L. M.; SCHMIDT, J. P. Funções das Guardas Municipais no Brasil: ampliação da atuação, porte de armas e preservação dos direitos humanos. **Anais do Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade**

Contemporânea (UNISC), p. 1–18, 2024. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/24106>. Acesso em: 11 nov. 2025.

PALMAS. **Decreto nº 297, de 1996**. Estatuto da Guarda Metropolitana. 1996. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/DECRETO%20Nº%20297-1996%20de%2030-08-1996%209-35-4.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2025.

PALMAS. **Lei Complementar nº 42, de 2001**. Reestrutura o Estatuto dos Servidores da Guarda Metropolitana de Palmas instituído pela Lei Complementar nº 17, de 9 de fevereiro de 2000 e dá outras providências. 2001. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20Nº%2042%20de%2008-11-2001%2012-49-9.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2025.

PARANÁ. **STF autoriza guardas municipais a atuarem na segurança urbana**. Ministério Público do Paraná, 2025. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/criminal/Noticia/STF-autoriza-guardas-municipais-atuarem-na-seguranca-urbana>. Acesso em: 8 out. 2025.

SAPOPEMA. **Prefeitura investe em modernização da Guarda Civil Municipal**. 2024. Disponível em: <https://pmsaposse.sp.gov.br/prefeitura-investe-em-modernizacao-e-informatizacao-da-guarda-civil-municipal/>. Acesso em: 11 nov. 2025.

RODRIGUES, J. G. Guardas municipais e controle externo da atividade policial. **De Jure (Revista do Ministério Público de Minas Gerais)**, v. 23, n. 41, p. 60–83, 2025. Disponível em: <https://dejure.mpmg.mp.br/dejure/article/view/517>. Acesso em: 11 nov. 2025.

RODRIGUES, L. A. **Guardas Civis Municipais e a vocação para um novo modelo de segurança pública: apenas um dilema ou um novo problema?** 2024. Dissertação - Universidade Estadual Paulista – UNESP, 2024.

SÃO PAULO. Câmara Municipal. **Projeto de Lei Nº 621, de 28 de novembro de 2018**. Dispõe sobre a colocação do número de telefone da ouvidoria da Guarda Civil Metropolitana - GCM em suas viaturas, e dá outras providências. 2018. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0621-2018.pdf>. Acesso: 8 nov. 2025.

SILVA, J. A. S. “Nunca pode, um sequer, ser preso pela ativa guarda”: a Guarda Cívica do Recife e as críticas ao policiamento urbano no século XIX (1876-1890). **Revista de História Comparada**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 208-234, 2021. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8082779>. Acesso em: 8 out. 2025.

SILVA, W. B. A Guarda Urbana no Brasil Império: o caso do Recife (1876-1889). **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História**, São Paulo, 2011. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1299111845_ARQUIVO_AGuardaUrbana noBrasilImperio.pdf. Acesso em: 8 out. 2025.

SOUSA, C. M. Conjecturas sobre a governança de dados e a proteção dos dados pessoais. **Interference Journal**, v. 1, n. 1, p. 1-10, 2025.

SOUZA, R. M. **Papel dos municípios na segurança pública**. 2021. 126 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública**. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512996&ori=1>. Acesso em: 8 out. 2025.

TEIXEIRA, C.; COUTINHO, J. Iniciativas de guardas municipais nas políticas de segurança preventiva e cidadã. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação (REASE)**, v. 14, n. 2, p. 45-63, 2024. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/download/17677/10073/43520>. Acesso em: 8 out. 2025.

TOCANTINS (Estado). **Constituição do Estado do Tocantins de 1989**. Palmas, TO: Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, 1989. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/legislacao/constituicao-estadual>. Acesso em: 8 out. 2025.

TOCANTINS (Estado). **Lei Complementar nº 42, de 2001. Dispõe sobre a organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Tocantins**. Palmas, TO: Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, 2001. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/legislacao>. Acesso em: 8 out. 2025.