

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC**  
**CURSO DE DIREITO**  
**CAMPUS CAPÃO DA CANOA**

**ÍCARO BEN-HUR DOS SANTOS PEREIRA**

**A (I)LEGALIDADE DA ATUAÇÃO DAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS NAS  
FUNÇÕES TÍPICAS DAS POLÍCIAS MILITARES: UMA PERSPECTIVA  
CONSTITUCIONAL E OPERACIONAL**

Capão da Canoa  
2026

ÍCARO BEN-HUR DOS SANTOS PEREIRA

**A (I)LEGALIDADE DA ATUAÇÃO DAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS NAS  
FUNÇÕES TÍPICAS DAS POLÍCIAS MILITARES: UMA PERSPECTIVA  
CONSTITUCIONAL E OPERACIONAL**

Trabalho de Conclusão, modalidade monografia, apresentado ao Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Machado da Silva.

*Dedico esta conquista à minha esposa Louise, que acreditou no meu propósito, dividiu comigo o peso da minha ausência e permaneceu inabalável nos dias mais difíceis, sustentando com amor e zelo o nosso lar e o nosso filho enquanto eu enfrentava a jornada; e ao meu próprio filho, meu orgulho, que carrega o meu nome e que, muitas vezes em lágrimas na minha partida para a faculdade, vencida o sono e me esperava acordado pela madrugada, apenas para dar-me um abraço e certificar-se de que eu havia retornado em segurança. Vocês foram a minha fortaleza e a minha maior certeza diante das estradas escuras, do frio e do perigo.*

*Tudo o que faço é por vocês.*

## AGRADECIMENTOS

A conclusão deste Trabalho de Conclusão de Curso representa a realização de um grande sonho de vida e o triunfo de uma jornada marcada por provas extremas, provando que a origem humilde não dita os limites de onde um homem bom e honesto, fardado e obstinado pode chegar. Agradeço primeiramente a Deus, autor da minha vida e meu protetor inabalável. Sou grato pelo livramento nas estradas, pela força concedida nos dias de exaustão e por se fazer presente quando as forças humanas pareciam findar, sempre ouvindo minhas orações. À minha família, minha base absoluta. À minha esposa e ao meu filho, que além de receberem a dedicação deste trabalho, merecem o meu mais profundo agradecimento por terem sido o meu suporte emocional nos momentos de isolamento e cansaço. Ao meu pai e à minha irmã, que por muitas vezes vivenciaram comigo essa caminhada. Aos meus irmãos de farda e à Brigada Militar do Rio Grande do Sul, instituição na qual orgulhosamente conto com aproximadamente 15 anos de serviço na linha de frente da segurança pública. Presto aqui a minha mais sincera e eterna continência a cada colega que, neste exato momento, renuncia ao seio familiar e patrulha as ruas do nosso Estado para nos manter seguros. Nesse contexto de doação, não posso silenciar a maior das provas em minha vida: o grave acidente de viatura sofrido em serviço no dia 28 de dezembro de 2025. O capotamento violento me levou ao limite da existência. Enfrentei dias difíceis de hospitalização, UTI, cirurgias complexas, dores intensas e o doloroso recomeço nas sessões diárias de fisioterapia. Vi a fragilidade da vida de perto, mas redescobri a minha força. A comovente solidariedade das pessoas que me estenderam a mão, erguendo-me 1% a cada dia, bem como a minha resiliência forjada na caserna, foram os remédios que me mantiveram firme. Mesmo ainda cruzando o processo de reabilitação rumo aos meus 100%, os livros e a farda foram as âncoras que não me deixaram fraquejar, cumprindo em minha vida o que diz a Escritura: *"Não morrerei, mas viverei; e contarei as obras do Senhor"* (Salmos 118:17). Ao meu orientador e colega de profissão, Prof. Dr. Ricardo Machado da Silva, pela condução técnica impecável e pelo pronto auxílio em cada momento de dúvida, e à coordenação do curso de Direito da UNISC, campus Capão da Canoa, bem como a todos os meus professores de faculdade, que me mostraram o verdadeiro valor da solidariedade acadêmica. Agradeço pela sensibilidade ímpar e pela compreensão com as minhas escalas de serviço e com as severas limitações físicas que enfrentei ao longo da minha recuperação. O apoio institucional de vocês foi fundamental para que eu cruzasse esta linha de chegada. Aos colegas de faculdade, pelo acolhimento e pela partilha de conhecimentos. A convivência fraterna transformou a rotina dupla em um aprendizado leve, deixando amizades verdadeiras para o resto da vida. Por fim, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que este sonho se tornasse realidade, o meu muito obrigado. O grau de Bacharel em Direito não significa o fim dos meus estudos; é a ferramenta técnica que conquistei para buscar novos objetivos na minha carreira e continuar evoluindo na minha caminhada profissional e militar. A caminhada foi dura, mas a vitória foi alcançada.

*Ninguém nasceu no topo da montanha, e a escalada sempre vai ser árdua, só aquele que resistir o processo, vai ter direito à vista mais fantástica [...] Eu já consigo enxergar, o que é meu, vou buscar.*

(Duckjay – Tribo da Periferia, Música: Resiliência)

## RESUMO

O presente estudo monográfico analisa a constitucionalidade e a legalidade da progressiva expansão operacional das Guardas Civis Municipais (GCMs) no cenário da segurança pública brasileira, confrontando sua atuação com as atribuições originárias e exclusivas das Polícias Militares. O objetivo geral consiste em delimitar as fronteiras institucionais de atuação dessas corporações à luz do artigo 144 da Constituição Federal de 1988 e dos princípios do Direito Administrativo. Metodologicamente, utilizou-se a pesquisa dogmático-jurisprudencial e quantitativa, com amparo empírico extraído de dados recentes do 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública e de estudos técnicos correlatos. Os resultados demonstram um crescimento de 58,2% nos investimentos municipais na área entre 2021 e 2024, paralelamente a um forte processo de mimetismo tático e militarização bélica local, caracterizada pela aquisição de arsenais pesados. Conclui-se que a incursão das forças municipais em funções típicas de polícia ostensiva repressiva carece de amparo normativo, gerando um duplo vácuo de proteção urbana, grave ineficiência alocativa de recursos públicos e severa insegurança jurídica no âmbito processual penal em face da anulação sistemática de provas pelos tribunais superiores. Recomenda-se, por conseguinte, a recondução estratégica das guardas ao seu leito constitucional de prevenção primária e zelo patrimonial, preservando a unidade de comando e a exclusividade da Polícia Militar na manutenção da ordem pública.

Palavras-chave: Guarda Civil Municipal. Polícia Militar. Constitucionalidade. Limites de atribuição. Ineficiência Alocativa.

## ABSTRACT

This monographic study analyzes the constitutionality and legality of the progressive operational expansion of Municipal Civil Guards (GCMs) within the Brazilian public security landscape, confronting their performance with the original and exclusive duties of the Military Police. The general objective is to delimit the institutional boundaries of these corporations in light of Article 144 of the 1988 Federal Constitution and the principles of Administrative Law. Methodologically, a dogmatic-jurisprudential and quantitative research approach was utilized, supported by empirical data extracted from the 19th Brazilian Public Security Yearbook and related technical studies. The results demonstrate a 58.2% increase in municipal investments in public security between 2021 and 2024, parallel to an acute process of tactical mimicry and local militarization, characterized by the acquisition of heavy weaponry. The study concludes that the incursion of municipal forces into typical repressive ostensive policing functions lacks normative backing, generating a double vacuum in urban protection, severe allocative inefficiency of public resources, and critical legal uncertainty within criminal procedural law due to the systematic annulment of evidence by superior courts. Consequently, it recommends the strategic return of municipal guards to their constitutional path of primary prevention and asset protection, preserving the unity of command and the exclusivity of the Military Police in maintaining public order.

**Keywords:** Municipal Civil Guard. Military Police. Constitutionality. Competence Limits. Allocative Inefficiency.

## SUMÁRIO

|              |                                                                                                           |           |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                   | <b>05</b> |
| <b>2</b>     | <b>A ATUAÇÃO INDEVIDA DAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS NAS<br/>FUNÇÕES DA POLÍCIA MILITAR .....</b>           | <b>06</b> |
| <b>2.1</b>   | <b>Histórico das guardas civis municipais e pms .....</b>                                                 | <b>07</b> |
| <b>2.1.1</b> | <b>História dos guardas civis municipais .....</b>                                                        | <b>08</b> |
| <b>2.1.2</b> | <b>História das polícias militares .....</b>                                                              | <b>11</b> |
| <b>2.2</b>   | <b>A evolução das funções das guardas civis municipais.....</b>                                           | <b>13</b> |
| <b>2.3</b>   | <b>As consequências de atuações indevidas das GCMs nas funções das<br/>PMs.....</b>                       | <b>16</b> |
| <b>3</b>     | <b>ANÁLISE CONSTITUCIONAL E JURISPRUDENCIAL DA ATUAÇÃO<br/>DAS GCMs NAS FUNÇÕES DAS PMs .....</b>         | <b>21</b> |
| <b>3.1</b>   | <b>Análise da constituição federal e os limites de atribuições das GCMs e<br/>PMs.....</b>                | <b>22</b> |
| <b>3.2</b>   | <b>Jurisprudência e doutrinas sobre a atuação das GCMs nas funções das<br/>PMs.....</b>                   | <b>25</b> |
| <b>3.3</b>   | <b>O estatuto das guardas civis municipais, Lei 13.022/2014, e suas<br/>atribuições legais.....</b>       | <b>28</b> |
| <b>4</b>     | <b>IMPACTOS OPERACIONAIS E JURÍDICOS DA ATUAÇÃO DAS GCMs NAS<br/>ATRIBUIÇÕES DA POLÍCIA MILITAR .....</b> | <b>35</b> |
| <b>4.1</b>   | <b>Expansão indevida das funções das GCMs .....</b>                                                       | <b>38</b> |
| <b>4.2</b>   | <b>Riscos para a segurança jurídica e processual .....</b>                                                | <b>42</b> |
| <b>4.3</b>   | <b>Impactos operacionais e jurídicos dessa atuação nas duas instituições<br/>.....</b>                    | <b>45</b> |
| <b>4.4</b>   | <b>O papel da pesquisa para reduzir conflitos de atribuições na segurança<br/>pública .....</b>           | <b>51</b> |
| <b>5</b>     | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                                                         | <b>58</b> |
|              | <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                   | <b>61</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

A atuação das Guardas Civis Municipais (GCMs) nas funções típicas das Polícias Militares (PMs) constitui um dos debates mais intensos no cenário jurídico e prático da segurança pública brasileira. Embora as GCMs tenham sido originalmente concebidas para a proteção de bens, serviços e instalações públicas municipais, sua atuação tem gradativamente se sobreposto a responsabilidades constitucionalmente reservadas às Polícias Militares, gerando sérios questionamentos acerca da legalidade e dos limites constitucionais desse desempenho.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, estabelece uma delimitação clara das atribuições dos órgãos de segurança pública. A preservação da ordem pública pelo policiamento ostensivo e preventivo, bem como a apuração de crimes militares são atribuições da Polícia Militar, enquanto a função primordial das Guardas Municipais reside na tutela do patrimônio público municipal. A sobreposição dessas funções, contudo, tem desencadeado conflitos de atribuições, insegurança jurídica e o risco de prejuízo à eficiência sistêmica da segurança pública.

Nesse contexto, este estudo analisa a legalidade da atuação das GCMs, pautando-se na interpretação constitucional e na jurisprudência dos tribunais superiores. Diante desse cenário, erige-se o seguinte problema de pesquisa: é constitucional e legal a atuação das Guardas Civis Municipais no exercício de funções de policiamento ostensivo e repressivo, atribuições constitucionalmente reservadas às Polícias Militares? O objetivo é evidenciar os impactos dessa sobreposição em ambas as instituições e apresentar recomendações para que as guardas operem nos estritos limites da Carta Magna, preservando a eficiência sistêmica da segurança pública.

Durante o trabalho será discutido como tais práticas afetam tanto a Polícia Militar quanto as próprias Guardas Municipais. Por fim, serão apresentadas possíveis encaminhamentos e recomendações para assegurar que as GCMs operem estritamente dentro dos parâmetros legais e constitucionais, evitando a sobrecarga das funções da PM e a violação dos princípios estabelecidos pela Carta Magna.

Por fim, a pesquisa agrega a vivência empírica do autor, 2º Sargento da Brigada Militar há 15 anos. Essa atuação na linha de frente embasou a compreensão fática e técnica dos impactos operacionais gerados por essa sobreposição.

## **2. A ATUAÇÃO INDEVIDA DAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS NAS FUNÇÕES DA PMs**

A atuação das GCMs em atividades que pertencem às Polícias Militares, conforme a Constituição Federal de 1988, tem se consolidado como um tema de intensa controvérsia no campo da segurança pública e do Direito Constitucional. O cerne da discussão reside na evidente descaracterização de função, uma vez que a Constituição Federal (art. 144, § 8º) estabelece a atribuição primária das GCMs na proteção de bens, serviços e instalações municipais. Essa invasão de atribuições, notadamente no que tange à manutenção da ordem pública e ao policiamento ostensivo e preventivo — funções típicas da PM — gera uma perigosa sobreposição de atribuições. Tal desvio não só compromete o papel essencial da Guarda, criando um vácuo na proteção do patrimônio público municipal, como também introduz um elemento de insegurança jurídica e de potencial conflito operacional entre as duas corporações.

A (i)legalidade dessas práticas não pode ser simplesmente ignorada; ela demanda, urgentemente, de um estudo aprofundado e rigoroso. Isso porque é inegável a necessidade de delimitar com clareza e precisão os limites constitucionais e legais que regem a atuação das Guardas Civis Municipais (GCMs). A ambiguidade do entendimento atual gera não apenas uma fragilização da hierarquia e coordenação no sistema de segurança pública, mas, principalmente, expõe tanto os agentes quanto os cidadãos a um clima de insegurança jurídica, o que pode culminar em abusos de poder e na anulação de atos importantes para a manutenção da ordem.

Diante desse panorama, justifica-se plenamente a realização da presente pesquisa. A investigação dos conflitos de atribuições entre GCMs e PMs é crucial para oferecer uma análise rigorosa da aplicação das normas constitucionais. Espera-se, com isso, não apenas contribuir para o debate acadêmico, mas também fornecer subsídios concretos para uma possível reforma nas políticas públicas que promova uma atuação mais justa, eficiente e harmônica entre as forças de segurança, garantindo maior segurança jurídica e, conseqüentemente, uma melhoria real na segurança pública. Dessa forma, o estudo propõe a restabelecer os marcos divisórios das atribuições estaduais e municipais, salvaguardando o império da lei, a eficácia das ações operacionais e a preservação da ordem pública, e a própria incolumidade dos cidadãos que dependem do policiamento técnico, estável e estritamente legal.

## **2.1 Histórico das guardas civis municipais e polícias militares**

A compreensão das atribuições e dos limites de atuação dos órgãos que compõem a segurança pública nacional exige, invariavelmente, uma análise retrospectiva sobre as suas origens institucionais. O fenômeno da segurança não é recente; confunde-se com a própria evolução do Estado Moderno, cuja uma das principais justificativas de existência reside na manutenção da ordem pública, na aplicação das leis e na garantia da paz social. No cenário brasileiro, essa construção histórica resultou em um modelo complexo, onde diferentes entes federativos partilham responsabilidades para a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Historicamente, a distribuição dessas atribuições seguiu as transformações políticas do país, transitando desde o período colonial, passando pelo Império, até a consolidação da República e a subsequente descentralização administrativa. Nesse percurso, as forças policiais de matriz estadual e as estruturas de proteção local, de âmbito municipal, desenvolveram-se sob diferentes égides doutrinárias e necessidades sociais, moldando as identidades corporativas que observamos na atualidade.

Com o advento da República e a consolidação do Pacto Federativo, a dicotomia entre o poder centralizado e a autonomia dos Estados-membros ganhou novos contornos constitucionais. As forças de segurança estaduais passaram a ser estruturadas com foco no policiamento ostensivo e na preservação da ordem pública em larga escala, enquanto a esfera municipal flutuou entre períodos de completo ostracismo normativo e momentos de tímida valorização de suas forças de proteção interna. Essa oscilação histórica gerou reflexos diretos na interpretação contemporânea sobre o papel de cada instituição, tornando o debate atual sobre as atribuições municipais e estaduais um reflexo de tensões jurídicas que se arrastam há séculos.

Diante desse panorama, torna-se imperativo examinar de forma segregada a evolução cronológica e jurídica dessas instituições. Esse resgate permite identificar o momento em que suas funções foram delimitadas pelo legislador. Para tanto, as seções subsequentes dedicam-se a delinear, primeiramente, a gênese e o desenvolvimento dos guardas civis municipais e, na sequência, a trajetória histórica e constitucional das polícias militares no ordenamento jurídico pátrio.

### **2.1.1 História dos guardas civis municipais**

A segurança pública no Brasil é regida por um sistema que envolve diferentes instituições, cada uma com suas virtudes, mas há quem diga que existem instituições que são peças-chave na sociedade. Dentro desse contexto, existe a Polícia Militar, órgão Estadual e as Guardas Civis, que são municipais, instituições que possuem origens distintas, mas essenciais para manutenção da ordem pública.

As raízes das Guardas Municipais no Brasil remontam aos primeiros períodos da colonização, quando as primeiras vilas foram estabelecidas e a segurança local era uma responsabilidade compartilhada entre os próprios moradores. Nesse contexto, surgiram os chamados quadrilheiros, cidadãos encarregados de patrulhar e manter a ordem nas cidades, desempenhando funções que, embora rudimentares, podem ser vistas como precursoras do policiamento comunitário. As Ordenações Filipinas, de 1603, estabeleciam as diretrizes legais que permitiam a organização desse tipo de vigilância, sendo um marco nas primeiras tentativas de sistematização da segurança pública no Brasil. (GEO LISBOA, 2026).

Esses quadrilheiros eram cidadãos que desempenhavam funções de segurança pública nas primeiras vilas e cidades do Brasil. Sua tarefa principal era patrulhar as áreas urbanas e rurais, garantindo a ordem e a segurança local. O termo “quadrilheiro” vem do fato de que, no início, as cidades eram divididas em quadras. Cada quadra tinha seu quadrilheiro, que, em essência, agia como uma espécie de policial local. Muitas vezes, esses quadrilheiros eram moradores da própria comunidade e se viam como defensores da ordem local, seu poder e alcance eram limitados, e suas ações, frequentemente, dependiam do respaldo da comunidade e das autoridades locais, como os juízes ou alcaides. No entanto, a organização, por vezes, era ineficaz e desestruturada. (SINAPOL, 2026)

Com o tempo, os quadrilheiros começaram a ser substituídos por outras formas de instituições mais organizadas, aqui iniciaram-se de fato as Guardas Municipais. Em 1603, no reinado de Filipo II, foram instituídas as Ordenações Filipinas, que regulamentaram diversos aspectos da vida no império português. Elas incluíam normas detalhadas sobre a organização da segurança pública, especialmente a atuação dos quadrilheiros, responsáveis pela vigilância e pela manutenção da ordem nas áreas urbanas e rurais do império.

As Ordenações Filipinas não só ajudaram a regulamentar a função dos quadrilheiros, mas também influenciaram na formação da polícia como conhecemos hoje. Elas estabeleceram precedentes para a criação de sistemas de vigilância e controle social, definindo, de forma geral, o papel do Estado na manutenção da ordem pública e estabelecendo a necessidade de instituições responsáveis por garantir essa ordem.

A partir das Ordenações Filipinas, surgiu a ideia de que a segurança pública deveria ser organizada de maneira formal, assim, começou a se solidificar, abrindo caminho para as futuras Guardas Municipais e Polícias Militares no Brasil. Esses quadrilheiros foram substituídos por Guardas Municipais, que passaram a ser mais estruturados, com bases legais mais consistentes, especialmente a partir de 1742.

A oficialização das Guardas Municipais no Brasil deu-se em 1809, com a criação, por meio de um Decreto Real, da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia da Corte. Esse ato foi determinante para a transformação das Guardas Municipais de uma função local e voluntária em uma força de segurança organizada e institucionalizada. O Rio de Janeiro, que se tornara a capital do Império, foi a primeira cidade a contar com uma guarda municipal estruturada, composta por 218 guardas, equipados com armamentos e uniformes semelhantes aos da Guarda Real Portuguesa.

Durante o período imperial, as Guardas Municipais foram progressivamente ganhando importância, especialmente nas cidades mais desenvolvidas. Essas instituições passaram a dividir responsabilidades com outras forças de segurança, como as Milícias, que eram grupos paramilitares formados por cidadãos não remunerados, geralmente da elite local, para garantir a segurança e repressão a revoltas e a Guarda Nacional, uma força militar criada para substituir as milícias, com a missão de defender o império e manter a ordem pública, sendo mais organizada e subordinada ao governo. Em suas missões estavam a vigilância e controle da ordem pública até a repressão de movimentos revoltosos.

As Guardas Municipais durante o período imperial, adotaram uma estrutura mais organizada e disciplinada, com treinamento e armamento, similar aos militares. Contudo, elas não se tornaram forças militares e não participaram diretamente das batalhas, como a Guerra da Independência e a Guerra do Paraguai. Sua contribuição foi mais voltada para funções de apoio logístico, recrutamento e manutenção da ordem nas cidades, colaborando com o exército e ajudando na segurança interna.

No ano de 1831, foi dado um importante passo para as Guardas Municipais com a criação do Decreto Imperial, o qual reorganizou o sistema de segurança pública no país, criando os Corpos de Guardas Municipais Voluntários nas principais províncias. Esta medida visava reforçar a segurança nas áreas urbanas e rurais, refletindo a necessidade de um reforço mais estruturado durante um período de grandes agitações sociais e políticas.

Com a Proclamação da República, em 1889, o Brasil passou por uma série de transformações na sua estrutura de segurança pública, e as Guardas Municipais não ficaram imunes a essas mudanças. Embora ainda desempenhassem funções de segurança pública urbana, as GCMs passaram a ser mais estruturadas e, em alguns locais esse processo de reorganização visou modernizar a atuação dessas instituições e ampliá-las para enfrentar os desafios de uma sociedade em processo de urbanização.

Em cidades como São Paulo, a criação do Corpo de Guardas Municipais Permanentes em 1831 consolidou a presença das GCMs no contexto urbano. Em Curitiba, a corporação destacou-se por sua participação na Batalha da Lapa, durante a Guerra do Paraguai.

A Constituição de 1988 estabeleceu o marco para o reconhecimento formal das Guardas Municipais na segurança pública. Na carta magna, os municípios ganharam o direito de criar suas próprias forças, garantindo-lhes papel definido no sistema nacional. Esse respaldo foi fundamental para dar às GCMs a autonomia necessária para operar de maneira integrada com os demais órgãos.

Em Curitiba, por exemplo, a Lei 7356/89 alterou o nome do Serviço Municipal de Vigilância (VIGISERV) para Guarda Municipal, tornando-se uma das primeiras Guardas a serem reestruturadas após a promulgação da Constituição. A cidade passou a contar com uma GCM plenamente integrada ao sistema de segurança pública, trabalhando ao lado da Polícia Militar e da Polícia Civil no combate à criminalidade e na promoção da ordem pública.

Atualmente, as Guardas Municipais desempenham um papel crucial na segurança pública municipal, sendo responsáveis por diversas tarefas, como o controle do trânsito, a proteção de bens públicos e a segurança preventiva em áreas vulneráveis. Além disso, as GCMs têm se destacado no apoio a diversas políticas públicas, como segurança em escolas, praças e outros espaços públicos, com foco na prevenção da violência e no aumento da sensação de segurança da população.

### 2.1.2 História das polícias militares

A origem das Polícias Militares no Brasil remonta à Guarda Real de Polícia, criada no Rio de Janeiro, em 1809, por Dom João VI, com o objetivo de garantir a segurança da corte e de suas propriedades. A Guarda Real, que seguiu o modelo francês de Gendarmerie, que era na época uma força policial militarizada, responsável pela manutenção da ordem pública através do policiamento, servia tanto ao controle social quanto à repressão de tumultos e desordem, estabelecendo a base para as futuras corporações militares policiais no Brasil. Sua estrutura militarizada, com companhias de infantaria e cavalaria, refletia a necessidade de controlar a crescente população e assegurar a ordem pública no contexto da chegada da corte portuguesa.

De acordo com relatos históricos, o modelo da Guarda Real foi replicado em diversas províncias, com Minas Gerais, em 1811, sendo a primeira a estabelecer um corpo policial com características militares, seguido por Pará (1820) e Bahia e Pernambuco (1825). Esses primeiros corpos policiais são considerados os mais próximos das Polícias Militares estaduais modernas. Após a chegada de D. João VI e a criação da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, o objetivo de organizar uma força militar permanente foi central para a manutenção da ordem nas cidades, tanto na capital quanto nas províncias.

Com a Proclamação da República, em 1889, o modelo de segurança pública no Brasil foi alterado, dando aos estados maior autonomia na organização de suas forças de segurança. Foi nesse contexto que as forças policiais passaram a adotar oficialmente a designação “Militar”, tornando-se os Corpos Militares de Polícia, com a mudança consolidada pela Constituição de 1891. A partir dessa constituição, os estados ganharam maior responsabilidade sobre suas forças policiais, e a Guarda Nacional teve um papel crucial durante a primeira República, organizando forças locais com base na classe dominante, composta principalmente por proprietários de terras.

A estruturação das Polícias Militares, incluindo a Brigada Militar do Rio Grande do Sul, passou a ter um papel mais definido no final do século XIX, com a criação das Forças Públicas estaduais, que foram regulamentadas pela Constituição republicana de 1891. A Brigada Militar, uma das mais antigas instituições de segurança pública do Brasil, foi criada em 1835 como a Guarda Cívica de Porto Alegre. Ao longo do tempo,

a instituição foi modificando sua nomenclatura e estrutura até se tornar a Brigada Militar, como é conhecida atualmente.

A Brigada Militar do Rio Grande do Sul teve diferentes nomes ao longo de sua história, refletindo as transformações políticas do país. Inicialmente, foi criada em 1837 como Força Policial da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul. Em 1841, passou a se chamar Corpo Policial, e em 1873, voltou a adotar o nome de Força Policial. Com a Proclamação da República, em 1889, a corporação foi renomeada para Guarda Cívica do Estado. No ano de 1892, o nome Corpo Policial foi utilizado brevemente antes de ser substituído por Brigada Policial. No mesmo ano, o nome Guarda Cívica voltou a ser usado por um curto período, até que, em 15 de outubro de 1892, a instituição finalmente passou a ser chamada de Brigada Militar, nome que mantém até os dias de hoje. (BRIGADA MILITAR DO RIO GRANDE DO SUL, 2026).

Com o passar do tempo, especialmente após a Proclamação da República, a Brigada Militar se consolidou como uma força de segurança pública com funções de policiamento ostensivo e preventivo, mantendo uma estrutura hierárquica e disciplinada, características herdadas de seu modelo militar. Com a Constituição de 1946, houve a padronização do termo Polícia Militar em nível nacional, mas o Rio Grande do Sul manteve a denominação de Brigada Militar.

Nos dias de hoje, a Brigada Militar mantém um papel essencial na segurança pública do Rio Grande do Sul, desempenhando funções típicas de policiamento ostensivo e preventivo, patrulhamento e controle de distúrbios. Sua atuação está fundamentada nas normas constitucionais e, atualmente, a Brigada Militar trabalha de forma conjunta com outras instituições de segurança pública, como a Polícia Civil e as Guardas Municipais.

Logo, a história das Polícias Militares no Brasil, com destaque para a Brigada Militar, é marcada por transformações institucionais, políticas e sociais que refletem a própria evolução do Brasil como nação. As forças militares de polícia desempenharam um papel crucial no fortalecimento do controle estatal, mas também foram frequentemente associadas à repressão de movimentos populares e à manutenção de um sistema desigual. Embora a Brigada Militar tenha se consolidado como um pilar da segurança pública no estado do Rio Grande do Sul, o legado histórico dessas instituições também está associado ao controle social, à violência e à discriminação das classes marginalizadas.

O entendimento dessa trajetória histórica é fundamental para a reflexão sobre os desafios contemporâneos na segurança pública e para o desenvolvimento de práticas policiais mais justas e democráticas, que respeitem os direitos humanos e busquem a inclusão social. É necessário que a história das Polícias Militares no Brasil seja revista à luz dos princípios constitucionais e das demandas por uma segurança pública mais equitativa e transparente.

## **2.2 A evolução das funções das guardas civis municipais**

A trajetória das Guardas Civis Municipais no Brasil teve início no Império, revelando uma constante evolução de seu papel institucional e de suas atribuições operacionais. O Decreto Imperial de 1831 marca o nascimento de uma força de segurança com lastro legal, substituindo os antigos "quadrilheiros", que, em essência, cumpriam funções de patrulhamento rudimentar. Com a criação dos primeiros Corpos de Guardas Municipais nas províncias de Minas Gerais, Pará, Bahia e Pernambuco, essas corporações começaram a assumir tarefas mais complexas, como vigilância, patrulhamento e repressão a pequenos delitos. Contudo, a atuação da GCM, à época, ainda era restrita à vigilância local e não se sobrepunha às funções das Polícias Militares (PMs), que detinham o monopólio do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública.

Com a promulgação vinda da Constituição Federal de 1988, um novo capítulo foi aberto para as Guardas Municipais, especialmente no que se refere à sua função e ao seu papel dentro do sistema de segurança pública brasileiro. O artigo 144, § 8º da Constituição, ao definir a segurança pública, estabelece que os municípios podem criar suas próprias Guardas Municipais, cuja principal atribuição seria a proteção de bens, serviços e instalações públicas. "Os municípios poderão constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações" (BRASIL, 1988, art. 144, § 8º).

Anos depois, foi promulgado o Estatuto Geral das Guardas Civis Municipais, Lei nº 13.022/2014, esclarecendo as funções da GCM, garantindo maior clareza e formalidade para o seu papel dentro do sistema de segurança pública. O Estatuto definiu o escopo de atuação da GCM, estabelecendo que, embora pudesse atuar de forma preventiva, não poderia extrapolar as funções de policiamento ostensivo, que continuam sendo prerrogativa exclusiva das Polícias Militares. A Lei nº 13.022/2014,

em seu art. 2º, ressalta que a GCM deve atuar no policiamento preventivo, e não no policiamento ostensivo, conforme as PMs: "As Guardas Municipais poderão atuar nas atividades de policiamento preventivo, com a finalidade de preservar a ordem pública no âmbito municipal" (BRASIL, 2014, art. 2º).

Nos últimos anos, as Guardas Municipais passaram por um processo de expansão significativa de suas funções e capacidade operacional, impulsionado pela crescente demanda por segurança pública nas áreas urbanas e pela percepção de que a segurança pública municipal precisava de um reforço. Essa expansão não apenas alterou as funções formais das GCMs, mas também trouxe melhorias operacionais significativas, refletindo diretamente nas suas atribuições de policiamento e segurança. Na cidade de Gravataí, no Rio Grande do Sul, por exemplo, a GCM conta com um efetivo de aproximadamente 240 homens, realizando diversas atividades, incluindo Guarda Ambiental, Operações com Cães (Canil), Patrulha Escolar, Guarda de Trânsito, Rondas Ostensivas Municipais (ROMU), Patrulha Comunitária e Patrimonial, e até o serviço de inteligência municipal, atuando de maneira integrada com outras instituições de segurança, como as Polícias Civil e Militar, e o Poder Judiciário, entre outros. (GRAVATAÍ, 2025)

A evolução operacional das Guardas Civis Municipais é particularmente visível na modernização de seu equipamento e infraestrutura. O uso de viaturas modernas, armamentos mais potentes do que antigamente, atualmente em algumas cidades já operam com calibre 9mm e sistemas de monitoramento, tem sido cada vez mais comum nas GCMs. As viaturas, que inicialmente eram utilizadas para atividades de vigilância básica, hoje são dotadas de tecnologia de ponta, como câmeras de vigilância, o famoso cercamento eletrônico das cidades, rádios de comunicação digital e até dispositivos para captura de imagens em tempo real, proporcionando maior eficácia nas operações de patrulhamento e intervenção em áreas de risco.

Além disso, a capacitação dos efetivos da GCM se intensificou ao longo dos anos, com cursos de especialização voltados para o policiamento preventivo e até para ações de intervenção rápida em situações de crise, como conflitos urbanos e aglomerações públicas. Hoje, em várias cidades, as GCMs possuem equipamentos modernos de proteção (coletes à prova de balas, armas de fogo mais sofisticadas e veículos blindados) que as permitem atuar em situações de maior risco e complexidade, que antes eram exclusivas das PMs.

Outro aspecto crucial foi o aumento do efetivo das GCMs, especialmente em grandes centros urbanos, e uma remuneração atrativa em comparação com o setor privado ou forças policiais. As cidades que, antes, tinham uma GCM com número reduzido de agentes, hoje contam com um número maior de guardas, muitas vezes com formação superior e treinamentos em táticas de policiamento urbano e até em inteligência de segurança pública. Essa capacitação técnica tem sido fundamental para permitir que as GCMs, em alguns contextos, desempenhem funções que, de início, não estavam previstas em sua estrutura original, como patrulhamento em áreas de risco e apoio operacional em emergências.

Além da expansão do número de agentes, as GCMs passaram a contar com equipamentos tecnológicos de última geração, como drones, câmeras de vigilância e sistemas de monitoramento por GPS, uma central telefônica de número “153”, semelhante ao da PM.

O aumento do efetivo das Guardas Municipais também é facilitado pelo limite de idade para ingresso, que costuma ser mais flexível em comparação com as Polícias Militares (PMs). Nos últimos anos, a GCM tem se tornado uma alternativa atrativa para candidatos que já ultrapassaram os limites de idade mais rígidos impostos pelas PMs. Em algumas cidades, o limite de idade para ingresso nas GCMs pode ser de 40 anos, enquanto nas PMs o limite costuma ser de 30 anos em muitos estados, como em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, já no Rio Grande do Sul é 25 anos. Essa diferença facilita o ingresso de mais candidatos nas GCMs, principalmente de profissionais com mais experiência, o que contribui para a expansão do efetivo e aumenta a diversidade de experiências dentro da corporação.

A modernização e o aumento da estrutura operacional das GCMs vêm, no entanto, gerando discussões sobre o alargamento das funções da Guarda Municipal para além da proteção patrimonial. Com o surgimento de lacunas operacionais na segurança pública e com a sobrecarregada atuação das PMs, as GCMs passaram a ser requisitadas para atuar em áreas de policiamento ostensivo e prevenção de crimes.

Esse movimento de expansão das funções tem gerado um campo fértil para discussões jurídicas e políticas sobre a legitimidade dessa atuação. A sobreposição de funções entre a GCM e a PM, especialmente em grandes centros urbanos, tem sido frequentemente questionada, uma vez que as GCMs não têm atribuição

constitucional para exercer atividades de policiamento ostensivo, tarefa atribuída, exclusivamente, à Polícia Militar.

É nesse cenário de expansão das atribuições e de fortalecimento da estrutura operacional das GCMs que surge a necessidade urgente de um escrutínio rigoroso e de fiscalização constante das ações dessas corporações. Para garantir que a atuação das GCMs não ultrapasse os limites legais estabelecidos pela Constituição Federal, é imprescindível que haja um acompanhamento contínuo da atuação dessas forças, evitando a sobrecarga das funções da Polícia Militar e garantindo a correta aplicação das atribuições de cada uma das instituições.

Por conseguinte, sem a devida fiscalização, a expansão das funções das Guardas Municipais pode levar a uma usurpação de atribuições da Polícia Militar, enfraquecendo o sistema de segurança pública e comprometendo a eficácia das forças de segurança no Brasil. É essencial que as GCMs atuem estritamente dentro dos limites legais e que haja uma fiscalização rigorosa de suas atribuições, evitando desvio de funções e sobrecarga nas PMs.

Cabe salientar, que a ampliação das atribuições das Guardas Municipais, muitas vezes impulsionada pela carência estrutural das Polícias Militares e pela pressão social por respostas imediatas à criminalidade, revela um processo de expansão institucional não planejado. Conforme destaca Gomes (2021, p. 217), o histórico de formação policial no Brasil está profundamente marcado por estratégias de controle social e por uma atuação voltada à manutenção da ordem estabelecida, mais do que à proteção do cidadão.

Assim, a incorporação de práticas ostensivas pelas GCMs reproduz, em escala municipal, a mesma lógica de militarização e centralização que caracterizou a história das forças policiais brasileiras, demonstrando que a questão vai além do aspecto jurídico — é também histórica, estrutural e política.

### **2.3 As consequências da atuação indevida das GCMs nas funções das PMs**

A atuação indevida das Guardas Civis Municipais (GCMs) nas funções da Polícia Militar (PM) é considerada, por diversos estudiosos do direito e por algumas jurisprudências, uma violação dos princípios constitucionais e das normas que regem o sistema de segurança pública no Brasil. O artigo 144 da Constituição Federal define, de maneira clara, as atribuições de cada força de segurança no Brasil, criando uma

distinção entre as funções das Polícias Militares e das Guardas Municipais. Enquanto as PMs são responsáveis pelo policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, as GCMs têm como principal atribuição a proteção de bens, serviços e instalações públicas, conforme o art. 144, § 8º da Constituição.

A atuação da GCM nas funções de policiamento ostensivo fere o pacto constitucional estabelecido pelo legislador, gerando uma situação de conflito institucional que afeta a organização do sistema de segurança pública no país. Outro ponto a ser analisado, é a usurpação das funções que ocorre quando a GCM começa a exercer atividades para as quais não tem atribuição.

A legislação infraconstitucional que disciplina a atuação das Guardas Civis Municipais, notadamente a Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), estabelece de forma clara que tais instituições possuem natureza auxiliar dentro do sistema de segurança pública, com foco prioritário na proteção do patrimônio municipal. Nesse sentido, o art. 4º da referida lei dispõe que “é atribuição geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município” (BRASIL, 2014, disponível em: <http://www.planalto.gov.br>).

A ilegalidade da atuação das GCMs nas funções exclusivas das PMs não se limita ao aspecto legal, mas também pode ser observada sob a ótica operacional. A expansão das funções das GCMs para além da proteção patrimonial e da segurança preventiva coloca em risco a eficiência do sistema de segurança pública como um todo.

Segundo Mendonça (2011, p. 40):

É mister ressaltar a exclusividade da Polícia Militar como órgão incumbido de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública, constante do parágrafo 5º do dispositivo em comento. Trata-se, na realidade, de norma que visa impor apenas e tão somente a tal órgão esta espécie de poder de polícia.

Dessa forma, qualquer atuação das Guardas Municipais que extrapole o limite da proteção de bens, serviços e instalações municipais constitui violação direta ao artigo 144 da Constituição Federal, §8º, caracterizando desvio de finalidade e ilegalidade administrativa.

Ainda conforme Mendonça (2011, p. 40):

Em momento algum, a Constituição Federal elencou as Guardas Municipais como órgão de segurança, portanto, impossível a concepção de uma 'polícia municipal' nos mesmos moldes da Polícia Militar ou Polícia Civil.

Essa afirmação afasta qualquer tentativa de equiparação institucional ou funcional entre as Guardas Municipais e as Polícias Militares, evidenciando que as primeiras não integram o sistema de segurança pública estadual, mas desempenham papel complementar e preventivo de caráter estritamente municipal. A usurpação de funções típicas das Polícias Militares, portanto, além de inconstitucional, compromete a eficiência e a coordenação das ações de segurança pública. Reforçando essa compreensão, Mendonça (2011, p. 41) destaca que:

As Guardas Municipais não possuem poder de polícia para realizar o policiamento ostensivo e preventivo da ordem pública, constituindo-se em meras guardas patrimoniais. Tal tarefa cabe somente à Polícia Militar, conforme o artigo 144, §5º, da Constituição Federal.

Assim, a atuação das Guardas Municipais fora dos limites legais pode gerar consequências jurídicas relevantes, incluindo a nulidade de provas em processos criminais e a responsabilização dos agentes públicos envolvidos, uma vez que “tudo o que excede à lei é antijurídico e expõe-se à anulação” (MENDONÇA, 2011, p. 42).

Conforme Oliveira e Schmidt (2024, p. 01), as Guardas Municipais vêm ampliando suas funções “chegando mesmo a compor pelotões assemelhados a militares, portando fuzis, efetuando patrulhamentos, prisões e revistas pessoais e veiculares”, o que demonstra um desvio de finalidade frente ao artigo 144, §8º da Constituição Federal. Para os autores, “embora não se configurem como policiais, atuam na prática como tal”, o que gera riscos de abusos de autoridade e afronta aos direitos fundamentais.

A distinção entre as funções de guarda e de polícia é notória e se reflete tanto no aspecto etimológico quanto na estrutura constitucional. O termo guarda remete à ideia de vigilância e zelo, envolvendo a tarefa de proteger pessoas, locais e patrimônios. Já a função policial engloba atribuições mais amplas e complexas, incluindo o exercício do poder de coerção, a realização de prisões e revistas pessoais. Como observa (POMBO, 2011, p. 418-419 apud OLIVEIRA; SCHMIDT, 2024), “guarda traz o sentido de vigilância, proteção, cuidado de um lugar ou de alguém, que são funções mais restritas que de polícia”. Essa diferença conceitual reforça o entendimento de que as Guardas Municipais possuem uma natureza essencialmente

preventiva e de proteção patrimonial, não se confundindo com as Polícias Militares ou Cíveis, cuja atribuição está diretamente ligada à repressão e investigação criminal.

A ampliação irregular das atividades das Guardas Cíveis Municipais, ultrapassando os limites constitucionais de suas atribuições, pode ocasionar abusos de autoridade e violações de direitos fundamentais. Os próprios autores ressaltam a necessidade de “definir com exatidão os limites de atuação dos guardas municipais brasileiros, evitando abusos de autoridade contra os cidadãos, o que pode pôr em xeque seus direitos fundamentais”, lembrando ainda que “o uso de armas de fogo e [a] realização de revistas pessoais são medidas incomensuravelmente críticas e invasivas” e exigem “minuciosa regulamentação e capacitação dos agentes”

Nessa chave, reforça-se que a expansão não regulada de funções aumenta o risco de uso desproporcional da força e de conflitos operacionais, fragilizando a legitimidade das ações no âmbito municipal. O crescimento da criminalidade e a insuficiência das respostas estatais têm servido de pano de fundo para a expansão indevida de atribuições das Guardas Municipais. Como registram os autores, “a gravidade da crise da segurança pública no Brasil vem levando os gestores públicos a adotar diversas formas de enfrentamento, incluindo alternativas discutíveis do ponto de vista da constitucionalidade e legalidade” e, nesse cenário, “as guardas municipais têm expandido suas funções” (OLIVEIRA; SCHMIDT, 2024, Resumo, p. 01).

A consequência é o tensionamento dos limites constitucionais e a dúvida sobre a conformidade dessas atuações com a finalidade das GCMs, conforme Oliveira e Schmidt (2024, p. 2) “os agentes passaram a ser autorizados a portar armas de fogo, o que veio a permitir novas funções, como patrulhamentos, prisões, abordagens a pessoas e veículos, atuando como “polícias municipais.”

Daí decorre a hipótese central do estudo: “os integrantes das Guardas Municipais, embora não se configurem como policiais, atuam na prática como tal, o que vem ensejando dúvidas sobre suas competências constitucionais e legais” (OLIVEIRA; SCHMIDT, 2024, Introdução, p. 02).

Outro ponto relevante é que a ausência de controle efetivo e de regulamentação clara sobre os limites de atuação das GCMs fomenta um ambiente de insegurança institucional. Vasconcelos (2020) observa que o sistema de segurança pública brasileiro exige coordenação e harmonia entre os seus órgãos, e que “a fragmentação e o sobreposicionamento de funções tendem a gerar ineficiência e desconfiança social”. Assim, a atuação fora dos parâmetros legais coloca em xeque a legitimidade

das GCMs, que deveriam se manter voltadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais, conforme previsto no art. 144, §8º, da Constituição Federal.

Essa sobreposição de atribuições entre GCMs e PMs não representa apenas uma irregularidade normativa, mas um sintoma da desarticulação do sistema federativo de segurança pública. Bretas e Rosemberg (2013, p. 165) observam que a formação histórica das polícias brasileiras consolidou um modelo centralizado e autoritário, em que as funções policiais foram moldadas por interesses políticos e pela necessidade de controle social das classes dominadas. Esse legado institucional ainda se reflete na dificuldade de coordenação entre os entes federativos e na indefinição de papéis entre as forças de segurança. A persistência desse modelo reforça a necessidade de uma reforma estrutural, que redefina as funções de cada corporação e promova uma cultura de segurança pautada em direitos e na cooperação institucional.

Nessa perspectiva, o respeito aos limites constitucionais das corporações e a valorização das atribuições originais das Guardas Civis Municipais não são medidas isoladas, mas etapas essenciais dessa reestruturação sistêmica. Portanto, conclui-se que a efetividade do sistema de segurança pública depende da observância rigorosa das atribuições constitucionais de cada instituição. Como destacam Castro e Santos (2024), a busca por legitimidade e eficiência não deve ocorrer por meio da militarização das GCMs, mas pela valorização de sua vocação civil e comunitária, pautada na prevenção e na mediação social.

### **3 ANÁLISE CONSTITUCIONAL E JURISPRUDENCIAL DA ATUAÇÃO DAS GCMS NAS FUNÇÕES DAS PMs**

O debate acerca dos limites de atuação das Guardas Civis Municipais (GCMS) e sua eventual sobreposição às funções constitucionalmente designadas às Polícias Militares (PMs) representa um dos temas mais dinâmicos e controversos da segurança pública contemporânea. A complexidade da celeuma reside na interpretação do papel institucional das GCMS, que tem migrado de uma função precípua de proteção patrimonial para uma participação ostensiva na segurança urbana. Tal fenômeno deflagra um intenso embate jurídico sobre a conformidade dessas ações com o ordenamento constitucional vigente. Neste exato contexto, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem imposto balizas rigorosas para evitar desvios de função, como alerta o Ministro Rogério Schietti Cruz ao relatar um julgamento recente sobre o tema:

Não é preciso ser dotado de grandes criatividade para imaginar, em um país, com suas conhecidas mazelas estruturais e culturais, entre as quais o racismo, o potencial caótico de autorizar que cada um de seus 5.570 municípios tenha sua própria Polícia subordinada apenas ao prefeito local e insubmissa a qualquer controle correccional externo. (BRASIL, 2023)

Sob essa ótica, é perceptível que a expansão funcional das GCMS não ocorre de forma isolada, mas é impulsionada por uma complexa combinação de fatores sociopolíticos. A crescente demanda por segurança nos centros urbanos, somada aos desafios estruturais enfrentados pelas polícias estaduais para garantir presença capilar em territórios vastos, gerou uma pressão para que os municípios assumissem um protagonismo atípico na prevenção e repressão à criminalidade. Em resposta, gestores municipais têm investido na estruturação de suas guardas, equipando-as para funções que, na prática, se assemelham ao policiamento ostensivo, o que inevitavelmente conduz a questionamentos sobre a validade jurídica e a legitimidade constitucional de tais atos.

De toda maneira, nada obstante integrarem o Sistema Único de Segurança Pública, também é indubitoso que as guardas municipais não possuem função de polícia judiciária (artigo 13 do Código de Processo Penal), sendo a elas vedado o exercício das atribuições da polícia federal, das polícias civis e das polícias militares, devendo restringir sua atuação à proteção de bens, de serviços e de instalações do município, conforme estabelece a Constituição Federal (art. 144, § 8º). (MOREIRA, 2024)

Diante desse cenário de antinomia entre a realidade fática e o arcabouço normativo, este capítulo dedica-se a aprofundar essa análise. O estudo seguirá um roteiro lógico-dedutivo: primeiramente, será revisitado o Artigo 144 da Constituição Federal para estabelecer as premissas da divisão de competências federativas. Em seguida, o foco voltará para o "pêndulo jurisprudencial", contrastando a visão institucionalista do Supremo Tribunal Federal (STF), que insere as GCMs no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com a postura garantista do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que impõe limites rigorosos à validade das provas colhidas em desvio de finalidade. Por fim, o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014) será examinado como o dispositivo que, ao tempo em que autoriza, deve delimitar essa atuação sob o crivo da constitucionalidade.

### **3.1 Análise da constituição federal e os limites de atribuições das GCMs e PMs**

A análise da (i)legalidade da atuação das Guardas Civis Municipais (GCMs) em funções típicas das Polícias Militares (PMs) deve, impreterivelmente, partir da fonte primária de todo o ordenamento jurídico brasileiro: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. É no seu texto que o legislador constituinte originário desenhou a arquitetura da segurança pública, distribuindo as missões e estabelecendo os limites de cada órgão. Ignorar ou flexibilizar essa estrutura fundamental é colocar em risco não apenas a organização administrativa, mas o próprio pacto federativo e os direitos fundamentais dos cidadãos.

O artigo 144 da Carta Magna é o pilar desta discussão. Ele estabelece que a segurança pública é "dever do Estado, direito e responsabilidade de todos", e a exerce para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Para executar essa tarefa, o artigo elenca, em seus incisos, um rol de órgãos: a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as Polícias Civis, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares, e as Polícias Penais. A cada um deles, os parágrafos seguintes atribuem missões específicas e bem delineadas.

No que tange à Polícia Militar, o § 5º do artigo 144 é taxativo e não deixa margem para interpretações extensivas:

Art. 144, § 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições

definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil (BRASIL, 1988)

O verbo "caber" indica uma atribuição de competência exclusiva. A missão de realizar a polícia ostensiva, aquela atividade preventiva, fardada, visível, destinada a dissuadir a prática de ilícitos e garantir a tranquilidade social, e de preservar a ordem pública em seu sentido mais amplo foi outorgada, constitucionalmente, às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal. Trata-se de uma função essencial de Estado, cuja complexidade e necessidade de uniformidade e controle justificaram sua alocação no âmbito estadual.

Em um parágrafo apartado, o § 8º, o texto constitucional trata das Guardas Municipais, estabelecendo as condições e os limites para sua criação:

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

A simples leitura comparativa entre os parágrafos revela a clara distinção de propósito e alcance pretendida pelo constituinte. Enquanto a missão da PM é ampla e abstrata ("ordem pública"), a da GCM é específica e concreta ("bens, serviços e instalações"). Enquanto a existência da PM é um pilar da estrutura de segurança estadual, a da GCM é uma faculdade do poder municipal ("poderão constituir"). Essa distinção não é acidental; ela reflete uma escolha deliberada sobre a repartição de poder e responsabilidade no federalismo brasileiro.

A própria topografia do artigo 144 reforça essa distinção. Os órgãos de segurança pública com atribuições policiais clássicas (Polícias Federal, Civil e Militar) estão elencados nos incisos do caput. As Guardas Municipais, por outro lado, são mencionadas apenas em um parágrafo final (§ 8º), apartado do rol principal. Em hermenêutica constitucional, a posição de um dispositivo no texto não é neutra. Essa separação estrutural sinaliza que o constituinte atribuiu às GCMs uma natureza jurídica distinta, não como um órgão policial primário, mas como uma instituição de caráter administrativo e de atuação suplementar, com um campo de ação claramente delimitada.

Adicionalmente, a atuação das GCMs, como a de qualquer órgão da Administração Pública, está submetida ao princípio da legalidade estrita, insculpido no artigo 37 da Constituição. Diferentemente do particular, a quem é permitido fazer

tudo o que a lei não proíbe, o agente público só pode agir quando, como e nos limites que a lei expressamente autoriza (*secundum legem*). Não existe, para o Estado, uma competência geral ou presumida. Portanto, se a Constituição Federal, que é a lei maior, autorizou as GCMs a exercerem apenas a proteção de bens, serviços e instalações, qualquer ato que exceda essa atribuição — como a realização de patrulhamento ostensivo para reprimir a criminalidade em geral — configura-se como um ato *ultra vires*, ou seja, praticado além dos poderes legalmente conferidos, sendo, por consequência, nulo.

É preciso, ainda, dar a devida atenção à parte final do § 8º: "...conforme dispuser a lei". Essa expressão não é um cheque em branco para o legislador municipal. Pelo contrário, ela estabelece uma subordinação. A lei municipal que criar e regulamentar a Guarda Municipal deverá fazê-lo dentro da finalidade já estabelecida pela Constituição, qual seja, a proteção do patrimônio municipal. A lei local pode detalhar como essa proteção ocorrerá, mas não pode inovar para criar novas atribuições ou ampliar o escopo de atuação para além do que a Carta Magna permitiu. A hierarquia das normas impõe que a lei municipal se conforme à finalidade constitucional, e não o contrário.

Essa arquitetura se fundamenta no critério do interesse predominante, um pilar do nosso federalismo. A ordem pública é, por natureza, uma matéria de interesse geral e regional, cuja manutenção impacta o Estado como um todo, justificando sua alocação à esfera estadual. Em contrapartida, a proteção de escolas, praças, postos de saúde e do patrimônio edificado do município é, por excelência, uma matéria de interesse local (art. 30, I, da CF), o que se alinha perfeitamente à atribuição constitucionalmente atribuída às GCMs. Essa visão é corroborada por Mendonça (2011, p. 41), que adverte: "Isso ocorre em função da importância e do interesse nacional pela ordem pública. Esse interesse não é exclusivo do município e nem privativo da localidade" (GUEDES, 2009 apud MENDONÇA, 2011, p. 40).

Portanto, o argumento central é que a Segurança Pública não pode ser fragmentada em milhares de 'polícias locais', sob pena de quebra da unidade federativa e do controle estatal sobre o uso da força. E com isso, trazemos uma análise estritamente constitucional, baseada na literalidade do artigo 144 e nos princípios do pacto federativo, levando a uma conclusão inafastável: as GCMs foram concebidas como uma força de proteção patrimonial municipal, e não como um corpo policial de segurança geral. Sua função, embora relevante para a segurança local, é

de natureza administrativa e circunscrita, não se confundindo com a atividade de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, esta última uma atribuição exclusiva e indelegável das Polícias Militares. Qualquer atuação que exceda a proteção de bens, serviços e instalações municipais, portanto, carece de amparo constitucional direto, configurando um potencial desvio de finalidade e uma usurpação de atribuição que fere o desenho original da segurança pública no Brasil.

### **3.2 Jurisprudência e doutrinas sobre a atuação das GCMs nas funções das PMs**

Se a análise do texto constitucional, como vista no capítulo anterior, aponta para uma clara e restrita delimitação das funções das Guardas Civis Municipais (GCMs), a realidade prática observada nas últimas décadas revela uma expansão funcional constante, que gera tensões e disputas de atribuições. Esse fenômeno, por sua vez, provocou uma forte reação da doutrina e, principalmente, da jurisprudência dos tribunais superiores, que têm se esforçado para reafirmar as fronteiras estabelecidas pelo constituinte.

A doutrina sociológica e jurídica busca explicar por que as GCMs, mesmo com um mandato constitucional restrito, passaram a adotar posturas e a realizar atividades típicas das polícias militares. Um dos conceitos centrais para entender esse processo é o de isomorfismo mimético, que ocorre quando, em um cenário de incerteza sobre seu papel, uma instituição passa a imitar outra que é vista como um modelo de sucesso ou legitimidade no mesmo campo (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

No caso das GCMs, a ausência de uma diretriz clara por muitos anos e a pressão social por segurança levaram-nas a espelhar-se no único modelo de força ostensiva disponível: a Polícia Militar. Esse processo é criticado por Marcelo Bordin (2020), que o define como "hipermilitarização":

[...] sem uma política nacional de segurança pública que direcione as diversas instituições policiais para um padrão que deva ser seguido, essas "polícias municipais" criam suas identidades baseadas nos modelos existentes, nesse caso, o modelo de policiamento ostensivo das polícias militares." (BORDIN, 2020, p. 218).

Essa "hipermilitarização" não se refere apenas ao uso de fardas e equipamentos similares, mas à internalização de uma cultura reativa e de confronto direto à

criminalidade, que se afasta da vocação preventiva e comunitária que deveria nortear a atuação municipal. Conforme adverte Kopittke (2016, p. 76), essa mimetização leva a distorções graves, como a criação de "unidades de choque, de grupamentos especiais de ação (caveiras), de centrais de atendimento de emergências para chamados sobre crimes", estruturas que são incompatíveis com a finalidade constitucional das guardas.

Atualmente no campo da jurisprudência é que as consequências práticas dessa usurpação de função se tornam mais evidentes. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou uma linha de entendimento extremamente crítica à atuação das GCMS como força policial, estabelecendo a ilicitude das provas obtidas nesses contextos como regra.

O julgamento do REsp 1.977.119/SP tornou-se o principal paradigma. Nele, a Sexta Turma do STJ foi explícita ao rechaçar a ideia de uma "polícia municipal":

Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil – em contrapartida à possibilidade de exercerem a força pública e o monopólio estatal da violência – estão sujeitas a rígido controle correccional externo do Ministério Público (art. 129, VII, CF) e do Poder Judiciário (respectivamente da Justiça Militar e da Justiça Estadual). Já as guardas municipais – apesar da sua relevância – não estão sujeitas a nenhum controle correccional externo do Ministério Público nem do Poder Judiciário. É de se ver com espanto, em um Estado Democrático de Direito, uma força pública imune a tais formas de fiscalização, a corroborar, mais uma vez, a decisão conscientemente tomada pelo Poder Constituinte originário quando restringiu as balizas de atuação das guardas municipais à vigilância do patrimônio municipal. (BRASIL, 2022).

Como consequência direta da falta de controle externo e da pulverização de forças armadas nos municípios, o STJ alerta para o imenso risco de abusos e a dificuldade de responsabilização, descrevendo o cenário como um "potencial caótico". Este trecho é excelente para argumentar sobre os perigos práticos de se ignorar o desenho constitucional

Ora, se mesmo no modelo de policiamento sujeito a controle externo do Ministério Público e concentrado em apenas 26 estados e um Distrito Federal já se encontram dificuldades de contenção e responsabilização por eventuais abusos na atividade policial, é fácil identificar o exponencial aumento de riscos e obstáculos à fiscalização caso se permita a organização de polícias locais nos 5.570 municípios brasileiros. (BRASIL, 2022).

A partir desse precedente, o STJ passou a anular sistematicamente as provas obtidas por meio de busca pessoal realizada por guardas municipais em situações de patrulhamento de rotina, desvinculadas da proteção a um bem municipal. A Corte

entende que a busca pessoal é uma medida invasiva que se insere no "poder policial", não podendo ser realizada por um órgão que detém apenas "poder de polícia" administrativo. Essa distinção conceitual, explorada a fundo no HC 830.530/SP, é a ferramenta técnica utilizada pelo tribunal para fundamentar suas decisões:

Não se pode confundir 'poder de polícia' com 'poder das polícias' ou 'poder policial'. (...) mesmo se houver elementos concretos indicativos de fundada suspeita da posse de corpo de delito, a busca pessoal só será válida se realizada pelos agentes públicos com atribuição para tanto, a quem compete avaliar a presença de tais indícios e proceder à abordagem e à revista do suspeito. (BRASIL, 2022).

Essa tese é replicada em inúmeros outros julgados, como no Agravo Regimental no HC 796.111/SP, que reforça: "somente em situações absolutamente excepcionais a guarda pode realizar a abordagem de pessoas e a busca pessoal, quando a ação se mostrar diretamente relacionada à finalidade da corporação"

Uma nuance importante é a atuação em flagrante delito. O STJ reconhece que, com base no art. 301 do Código de Processo Penal, qualquer do povo pode prender quem se encontre em flagrante. Contudo, o tribunal distingue o flagrante delito evidente, que salta aos olhos de qualquer cidadão, daquele que só é descoberto após uma diligência investigativa. No HC 825.268/SP, por exemplo, a Corte absolveu um réu por considerar ilícita a abordagem da GCM baseada em "informes anônimos da ocorrência de tráfico", pois isso configurou uma atividade de investigação para a qual a guarda não tem atribuição.

Enquanto o STJ mantém uma linha coesa e restritiva, a posição do Supremo Tribunal Federal (STF) é mais ambígua e, por vezes, contraditória. Por um lado, no julgamento da ADPF 995, o STF reconheceu que as Guardas Municipais são órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública. A decisão foi celebrada como uma vitória pelos que defendem a ampliação das funções das GCMs. Contudo, como bem aponta o STJ, integrar o sistema não significa ter as mesmas atribuições de todos os outros órgãos. A própria decisão do STF na ADPF 995 reafirma que a atuação das GCMs se dá para coibir infrações "que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais", vinculando sua função de segurança à sua finalidade patrimonial original.

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

Essa diferenciação de tratamento foi consolidada pelo STF no julgamento do ARE 1.215.727/SP (Tema 1.057), que fixou a tese de que os guardas civis não possuem direito à aposentadoria especial por atividade de risco. O raciocínio por trás dessa tese, detalhado pelo Plenário da Corte em julgados posteriores que aplicaram o mesmo entendimento, como no AgR MI 6907, baseia-se na distinção fundamental entre as atribuições das GCMs e as das polícias:

Na espécie, os servidores [...] são guardas municipais, integrando categoria cujo leque de atribuições específicas - proteção de bens, serviços e instalações do município a que funcionalmente vinculados (art. 144, § 8º, da Magna Carta) -, por inconfundível com a atividade desempenhada pelos órgãos policiais elencados no art. 144, I a V, da Constituição da República, não permite, na esteira da jurisprudência desta Suprema Corte, direta ilação no sentido da presença de risco inerente [...] (BRASIL, 2023).

Essa dualidade de entendimentos no STF, em contraste com a posição mais firme do STJ, cria um cenário de insegurança jurídica. No entanto, para a análise crítica da usurpação de atribuição, a jurisprudência do STJ oferece o fundamento mais sólido e detalhado, ao passo que as próprias contradições do STF revelam que a questão de equiparar as GCMs às polícias está longe de ser pacificada.

Em suma, a análise conjunta da doutrina e da jurisprudência demonstra que a expansão das funções das GCMs é um fenômeno sociológico de "hipermilitarização" que não encontra respaldo na estrutura constitucional. A reação mais veemente do sistema de justiça, capitaneada pelo STJ, tem sido a de anular os atos praticados em desvio de finalidade, especialmente as buscas pessoais, reafirmando que, no desenho constitucional brasileiro, a função de polícia ostensiva pertence, com exclusividade, às Polícias Militares.

Portanto, as GCMs, nessa visão, são detentoras do poder de polícia administrativo, que exercem para proteger o patrimônio municipal (por exemplo, ao fiscalizar o uso de um parque ou impedir a pichação de um monumento). Contudo, não lhes foi outorgado o "poder policial" para reprimir a criminalidade urbana em geral, realizar patrulhamento ostensivo desvinculado de um bem municipal específico ou conduzir investigações.

### **3.3 O estatuto das guardas civis municipais, Lei 13.022/2014, e suas atribuições legais**

A promulgação da Lei Federal nº 13.022, em 8 de agosto de 2014, conhecida como o Estatuto Geral das Guardas Municipais, representou um marco legislativo aguardado por décadas. A norma surgiu com o propósito de regulamentar o § 8º do artigo 144 da Constituição Federal, buscando uniformizar e estabelecer diretrizes para a atuação das mais de mil guardas municipais existentes no país. Contudo, em vez de pacificar o debate sobre as atribuições dessas instituições, o Estatuto se tornou o epicentro de uma controvérsia interpretativa que opõe, de um lado, aqueles que o veem como uma autorização para a consolidação de uma "polícia municipal" e, de outro, os que defendem que a lei, em sua essência, apenas detalhou os contornos da missão constitucionalmente restrita de proteção patrimonial.

Para sustentar a tese de que as GCMs têm sistematicamente extrapolado suas funções, é imperativo realizar uma análise crítica e detalhada do texto legal, demonstrando que as próprias disposições do Estatuto contêm as salvaguardas e os limites que coíbem a usurpação das funções das Polícias Militares.

Cumprir lembrar, a propósito, que os bombeiros militares e os policiais penais, por exemplo, também integram o rol de órgãos de segurança pública previsto nos incisos do art. 144, caput, da Constituição, mas nem por isso se cogita que possam realizar atividades alheias às suas atribuições, como fazer patrulhamento ostensivo e revistar pessoas em via pública à procura de drogas. (BRASIL, 2023).

A natureza civil e a ressalva de atribuições dos artigos 2º e 3º do Estatuto das Guardas Municipais, estabelecem premissas que são frequentemente ignoradas nas interpretações mais expansivas. O artigo 2º define a incumbência geral das GCMs:

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, grifo nosso)

Este artigo é fundamental e contém dois elementos decisivos para a argumentação. Primeiramente, ao definir as guardas como instituições de "caráter civil", o legislador rechaçou expressamente qualquer tentativa de militarização. Essa definição legal se opõe diretamente ao fenômeno da "hipermilitarização" criticado pela doutrina, que se manifesta na adoção de hierarquias, uniformes, táticas e equipamentos que mimetizam as forças militares. A lei, portanto, quis uma guarda cidadã, próxima da comunidade, e não uma réplica municipal das polícias militares.

O segundo elemento, e talvez o mais importante, é a cláusula final: "ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal". Trata-se de uma verdadeira "norma de barreira" ou "firewall" constitucional. O legislador ordinário, ciente de sua subordinação à Constituição, fez questão de afirmar que toda a atuação das GCMs prevista no Estatuto só é válida se não invadir a esfera de atribuição das outras forças, notadamente a da Polícia Militar, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Qualquer interpretação de um dispositivo do Estatuto que resulte em usurpação da função da PM é, portanto, contra legem, pois viola a ressalva expressa no artigo 2º.

Na mesma linha, o artigo 3º elenca os princípios mínimos de atuação. O inciso III, "patrulhamento preventivo", é frequentemente citado para justificar a atuação ostensiva das GCMs. Contudo, esse patrulhamento não pode ser interpretado de forma isolada. Ele deve ser lido em conjunto com o artigo 4º, que define a competência geral.

A Competência Geral e a Chave de Interpretação para o artigo 4º do Estatuto é, portanto, a chave hermenêutica para a correta compreensão de toda a lei. Ele espelha o texto constitucional e define o núcleo da função das GCMs ao estabelecer que "é competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município" (BRASIL, 2014).

Este artigo estabelece a finalidade macro da instituição. Todas as competências "específicas" listadas no artigo 5º devem ser interpretadas através do filtro da competência "geral". Ou seja, as ações das GCMs, mesmo quando diversificadas, devem ter como objetivo final a proteção do patrimônio municipal em seu sentido amplo. O patrulhamento preventivo do artigo 3º, portanto, não é um patrulhamento genérico para coibir a criminalidade urbana, mas sim um patrulhamento com a finalidade específica de proteger os bens, serviços e instalações do município.

O artigo 5º do Estatuto Geral das Guardas Municipais detalha as atribuições específicas da categoria. Entretanto, a leitura deve ser feita sob a ressalva do seu caput, que impõe o respeito às competências dos órgãos federais e estaduais, evitando a usurpação de funções da Polícia Militar:

A aparente amplitude do inciso III do artigo 5º é um dos principais focos de interpretações expansivas. O texto autoriza a GCM a "atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais" (BRASIL, 2014). A leitura

apressada tende a focar na expressão "proteção sistêmica da população", ignorando a condição expressa e limitadora que a sucede: a população que está "utilizando os bens, serviços e instalações municipais". A lei, portanto, não conferiu à GCM um mandato para proteger qualquer cidadão em qualquer lugar do território municipal, mas sim para proteger o munícipe enquanto este se encontra na esfera de uso de um serviço ou espaço público específico, como uma praça, uma escola ou um posto de saúde.

A natureza auxiliar da instituição é reforçada pelo inciso IV do artigo 5º do Estatuto, que estabelece a competência para "colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social" (BRASIL, 2014). Embora a doutrina jurídica não se dedique a definir isoladamente o verbo 'colaborar', a chave para sua correta interpretação é fornecida pela própria Lei nº 13.022/2014. Em uma análise sistemática, observa-se que o inciso XVII do mesmo artigo, ao tratar da segurança de grandes eventos, utiliza o verbo "auxiliar" como sinônimo de colaboração, definindo a competência para "auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários" (BRASIL, 2014). Fica claro, portanto, que a própria lei, ao empregar ambos os verbos, define que a colaboração se dá em um papel de apoio e suporte, e não de protagonismo.

Adicionalmente, o parágrafo único do mesmo artigo estabelece que, diante do comparecimento de um órgão policial, a guarda municipal 'deverá prestar todo o apoio à continuidade do atendimento' (BRASIL, 2014). Portanto, através de uma interpretação sistemática, conclui-se que a 'colaboração' prevista no inciso IV deve ser entendida como uma atuação de apoio, secundária e acessória, jamais autônoma ou principal, sob pena de contrariar a estrutura e a hierarquia funcional estabelecidas pela própria lei.

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

Por fim, ao analisarmos mais a fundo o estatuto geral das Guardas Civis Municipais, em outros artigos, é reforçada a intenção do legislador de criar uma instituição de natureza civil, distinta das forças militares.

Para frear o fenômeno do isomorfismo mimético e conter o avanço da "hipermilitarização" no âmbito local, o legislador estabeleceu uma barreira normativa clara quanto à identidade visual e institucional das corporações. A preocupação em manter a natureza estritamente civil das GCMs e separá-las das forças estaduais de segurança pública foi materializada no Capítulo IX do Estatuto Geral (Lei nº 13.022/2014), que impõe a seguinte vedação.

CAPÍTULO IX, DAS VEDAÇÕES, Art. 19. A estrutura hierárquica da guarda municipal não pode utilizar denominação idêntica à das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações. (BRASIL, 2014)

A mais profunda evidência da intenção legislativa de criar uma instituição de natureza civil, com identidade e doutrina próprias, não está apenas em seus símbolos (Art. 19) ou em suas funções (Art. 5º), mas na sua base de formação. O Estatuto Geral das Guardas Municipais foi categórico ao proibir a contaminação da cultura civil da GCM pela doutrina militar, como se vê no § 3º do Artigo 12, "O órgão de formação e aperfeiçoamento referido no § 2º não pode ser o mesmo destinado à formação, treinamento e aperfeiçoamento de forças militares. (BRASIL, 2014, grifo nosso).

A importância deste dispositivo é imensa. O legislador compreendeu que a diferença entre a GCM e a Polícia Militar não é apenas de função, mas de essência. A formação de um policial militar é, por natureza, pautada em uma lógica de combate, hierarquia rígida e preservação da ordem pública, muitas vezes por meio do confronto. Ao proibir que a GCM seja treinada pela mesma estrutura, a lei busca assegurar que sua doutrina seja fundamentada em outros pilares: policiamento comunitário, mediação de conflitos e prevenção primária, com foco no cidadão e na proteção de direitos.

Portanto, quando uma Guarda Municipal busca "cursos de operações especiais" ministrados por policiais, adota táticas e manuais de treinamento militar ou envia seus agentes para estágios em batalhões da PM, ela está violando diretamente o espírito e a letra do artigo 2º, § 3º, do Estatuto. Essa prática importa para a GCM uma cultura institucional que não é a sua, gerando o fenômeno do "policialismo", termo que a doutrina das ciências de segurança define como a redução macroestrutural da segurança pública à atividade puramente policial e repressiva. Esse processo, inevitavelmente, culmina na usurpação de funções nas ruas e no desvirtuamento de sua missão constitucional de proteção preventiva local.

É imperativo destacar que a insurgência contra a usurpação das funções de polícia ostensiva não se restringe aos órgãos de controle estaduais, partindo de forma contundente das lideranças das próprias corporações civis municipais. Exemplo empírico e recente desse alinhamento normativo ocorreu quando a Associação Nacional dos Guardas Municipais (AGM Brasil), em conjunto com outras quatro entidades, ingressou com uma representação na Justiça contra o decreto do prefeito Eduardo Paes no Rio de Janeiro, que visava instituir uma "Força Municipal de Segurança" armada à margem das balizas constitucionais (PROPOSTA..., 2025). Conforme arrazoado na exordial das entidades representativas, a criação de uma força de segurança paralela carece de previsão constitucional, gerando severa insegurança jurídica.

O presidente da AGM Brasil, Reinaldo Monteiro, qualificou a manobra governamental como uma "proposta absurda de criar uma outra Força Municipal de Segurança Armada que não tem previsão constitucional, nem estadual, nenhuma lei federal", caracterizando a medida como um "total descaso aos atuais guardas municipais" (PROPOSTA..., 2025). Desse modo, evidencia-se que o ativismo político dos chefes do Executivo local, ao tentar inflar as competências das GCMs, colide não apenas com a dogmática jurídica, mas com o entendimento das próprias associações de classe, que clamam pela adequação das leis municipais aos limites estritos do Estatuto Geral das Guardas.

As vedações explícitas do Estatuto, como a separação na formação (Art. 12) e a proibição da identidade visual militar (Art. 19), não são detalhes secundários. Elas representam um projeto legislativo coerente que buscou regulamentar o artigo 144, § 8º, da Constituição, criando uma instituição de segurança com natureza, cultura e finalidade próprias. O desvio de finalidade ocorre precisamente quando gestores municipais ignoram essas barreiras legais, incentivando uma crise de identidade que leva as GCMs a agirem como uma força policial paralela, sem, contudo, possuírem a legitimidade constitucional ou o controle correcional externo para tal.

Em suma, o Estatuto Geral das Guardas Municipais, quando lido de forma sistemática e à luz da Constituição, não é uma carta branca para a criação de polícias municipais. Pelo contrário, a Lei 13.022/2014, em seus artigos mais importantes, estabelece o caráter civil, a competência vinculada à proteção patrimonial e a função subsidiária e colaborativa da GCM. A lei contém em si os freios e contrapesos para coibir o desvio de finalidade, e é com base nela, e não contra ela, que a jurisprudência

mais atenta tem declarado a nulidade dos atos que configuram usurpação da atribuição exclusiva das Polícias Militares.

#### 4 IMPACTOS OPERACIONAIS E JURÍDICOS DA ATUAÇÃO DAS GCMs NAS ATRIBUIÇÕES DA POLÍCIA MILITAR

A delimitação das atribuições dos órgãos de segurança pública no Brasil não representa apenas um exercício de exegese jurídica, mas constitui o próprio alicerce da estabilidade democrática e da eficiência do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). O debate contemporâneo acerca da expansão das atribuições das Guardas Civis Municipais para o campo do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública, funções que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, § 5º, outorgou com exclusividade às Polícias Militares, exige uma análise rigorosa sob o prisma do Direito Constitucional e Administrativo. A confusão de papéis institucionais, frequentemente impulsionada por pressões políticas locais e por uma interpretação extensiva da legislação infraconstitucional, gera impactos operacionais deletérios e riscos severos à segurança jurídica, notadamente no que tange à validade das provas colhidas em abordagens que extrapolam o limite da proteção patrimonial municipal.

Nesse contexto, a arquitetura constitucional da segurança pública brasileira foi desenhada sob o princípio da especialidade e da repartição rígida de competências federativas. O artigo 144 da Carta Magna estabelece que a segurança pública é "dever do Estado, direito e responsabilidade de todos", sendo exercida por meio de órgãos específicos, cujas missões são bem delineadas. Enquanto às Polícias Militares cabe a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (art. 144, § 5º), às Guardas Municipais foi facultada a proteção de bens, serviços e instalações dos Municípios (art. 144, § 8º).

Essa distinção reflete a natureza do poder de polícia exercido por cada instituição. Ao analisar a intenção do legislador constituinte originário, a doutrina afasta qualquer tentativa de equiparação das corporações municipais aos órgãos policiais típicos. Sobre a impossibilidade de a Guarda Municipal exercer o policiamento de rua, José Afonso da Silva é categórico:

5. Guardas municipais - Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de **polícia municipal**. Com isso, os Municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que sendo entidade estatal não podem eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança e menos ainda de polícia judiciária. A Constituição apenas lhes reconheceu a **faculdade** de constituir guardas municipais

destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Aí certamente está uma área que é de segurança: assegurar a incolumidade do patrimônio municipal, que envolve bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens patrimoniais, mas não é de polícia ostensiva, que é função exclusiva da Polícia Militar. (SILVA, 2014, p. 794, grifo nosso)

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem sido o principal baluarte na contenção de desvios de finalidade que transmutam as GCMs em "polícias municipais" de fato. Conforme abordado no capítulo anterior sob o prisma constitucional, no julgamento do REsp 1.977.119/SP, a Sexta Turma reafirmou que a atuação das guardas deve ser restrita à proteção do patrimônio municipal, sob pena de nulidade das provas obtidas em abordagens que não demonstrem relação clara, direta e imediata com essa finalidade. O Ministro Rogerio Schietti Cruz, em seu voto condutor, alertou para o "potencial caótico" de se autorizar que cada um dos 5.570 municípios brasileiros possua sua própria força policial subordinada apenas ao prefeito local e insubmissa ao controle externo do Ministério Público, o qual é obrigatório para as polícias estaduais e federais (art. 129, VII, CF).

A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras "polícias municipais", mas tão somente de proteção do patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações. [...] A adequada interpretação do art. 244 do CPP é a de que a fundada suspeita de posse de corpo de delito é um requisito necessário, mas não suficiente, por si só, para autorizar a realização de busca pessoal, porque não é a qualquer cidadão que é dada a possibilidade de avaliar a presença dele. (BRASIL, 2022)

A expansão indevida das funções das GCMs, muitas vezes amparada por uma leitura isolada da Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), ignora que a legislação infraconstitucional deve ser interpretada em conformidade com a Constituição. O artigo 4º da referida lei, ao elencar as competências das guardas, deve ser lido sob o crivo da "ressalva das competências da União, dos Estados e do Distrito Federal", conforme estabelece o artigo 2º do mesmo diploma. A tentativa de conferir às guardas um caráter de polícia ostensiva geral fere o princípio da simetria e a repartição de atribuições, criando um cenário de insegurança jurídica onde a validade de prisões em flagrante e apreensões de entorpecentes passa a ser questionada sistematicamente nos tribunais superiores, gerando impunidade e descrédito institucional.

Sob o prisma do Direito Administrativo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca a distinção entre o poder de polícia administrativo e o poder de polícia judiciária. Enquanto o primeiro incide sobre bens, direitos e atividades, o segundo incide sobre as pessoas e visa a repressão de ilícitos penais.

Não se pode confundir "poder de polícia" com "poder das polícias" ou "poder policial". O "poder de polícia" é um conceito de direito administrativo previsto no artigo 78 do Código Tributário Nacional e explicado pela doutrina clássica como a "atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público" (DI PIETRO, 2015, p. 158).

A atuação das GCMs, por natureza, insere-se no poder de polícia administrativo municipal. Quando a guarda municipal realiza patrulhamento ostensivo em áreas de tráfico de drogas, desvinculada de qualquer proteção a um bem municipal específico, ela incorre em usurpação de função pública e desvio de finalidade, atos que maculam a legalidade do procedimento administrativo e contaminam a prova no processo penal, conforme a teoria dos frutos da árvore envenenada (fruits of the poisonous tree), positivada no artigo 157, § 1º, do Código de Processo Penal:

Art. 157. São inadmissíveis, devendo ser desentranhadas do processo, as provas ilícitas, assim entendidas as obtidas em violação a normas constitucionais ou legais. § 1º São também inadmissíveis as provas derivadas das ilícitas, salvo quando não evidenciado o nexo de causalidade entre umas e outras, ou quando as derivadas puderem ser obtidas por uma fonte independente das primeiras. (BRASIL, 1941).

A aplicação da teoria dos frutos da árvore envenenada, revela-se como o principal óbice jurídico à expansão desmedida das funções das Guardas Civis Municipais. Sob essa ótica, se a abordagem inicial realizada pela GCM carece de amparo constitucional, por configurar atividade de policiamento ostensivo ou investigativo alheia à proteção do patrimônio municipal, todos os elementos de prova colhidos subsequentemente, como a apreensão de entorpecentes ou a confissão do suspeito, restam irremediavelmente contaminados pela ilegalidade originária. O Superior Tribunal de Justiça, em julgado recente e paradigmático, reafirmou a severidade dessa sanção processual ao enfrentar a usurpação de competência pelas guardas:

As guardas municipais não podem realizar diligências investigativas ou ostensivas típicas das polícias civil e militar. A ilicitude da abordagem inicial realizada por guardas municipais contamina as provas dela decorrentes, conforme a teoria dos frutos da árvore envenenada. (BRASIL, 2025)

Outra decisão do STF na ADPF 995, embora tenha reconhecido que as Guardas Municipais integram o Sistema de Segurança Pública, não lhes conferiu poderes idênticos aos das polícias. O Ministro Alexandre de Moraes, em seu voto, ressaltou que as guardas possuem o poder-dever de prevenir e coibir infrações que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais, tratando-se de atividade típica de segurança pública exercida na tutela do patrimônio municipal. Portanto, a inserção das GCMs no SUSP (Lei nº 13.675/2018) deve ocorrer de forma cooperativa e harmônica, respeitando-se os limites de suas atribuições constitucionais, sob pena de subverter a ordem federativa e comprometer a eficácia das operações de preservação da ordem pública conduzidas pelas Polícias Militares.

O Supremo Tribunal Federal, apesar de reconhecer em diversos julgados que as guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública e exercem atividade dessa natureza (vide RE n. 846.854/SP e ADC n. 38/DF), nunca as equiparou por completo aos órgãos policiais para todos os fins. [...] Salvo na hipótese de flagrante delito, só é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se, além de justa causa para a medida (fundada suspeita), houver pertinência com a necessidade de tutelar a integridade de bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais. (BRASIL, 2023)

Em suma, a delimitação das fronteiras de atuação entre a Polícia Militar e a Guarda Civil Municipal é imperativa para a garantia dos direitos fundamentais e para a eficiência da segurança pública. A usurpação de competências, além de gerar conflitos operacionais e desperdício de recursos públicos, fragiliza a persecução penal e expõe o Estado a nulidades processuais evitáveis. O fortalecimento das GCMs deve ocorrer dentro de sua vocação constitucional de polícia administrativa municipal, focada na prevenção primária e na proteção do patrimônio local, permitindo que a Polícia Militar exerça, com a exclusividade e o rigor técnico necessários, sua missão de preservação da ordem pública e policiamento ostensivo em todo o território estadual.

#### **4.1 Expansão indevida das funções das GCMs**

O fenômeno da expansão das atribuições das Guardas Civis Municipais no Brasil não pode ser compreendido dissociado de um contexto de crise sistêmica na segurança pública e de uma crescente pressão política por respostas imediatas à criminalidade urbana. Como, já foi dito, historicamente, as guardas municipais foram

concebidas sob a égide do artigo 144, § 8º, da Constituição Federal de 1988, com uma missão estritamente vinculada à proteção de bens, serviços e instalações dos Municípios. Contudo, o que se observa nas últimas décadas é uma transição funcional de uma Guarda do patrimônio do município para uma força que mimetiza o policiamento ostensivo e repressivo, funções estas que o constituinte originário reservou, de forma taxativa, às Polícias Militares no § 5º do mesmo dispositivo constitucional. Essa "policialização" das guardas, muitas vezes incentivada por gestores locais, cria uma zona cinzenta de atribuições que fragiliza o pacto federativo e compromete a higidez do sistema de justiça criminal.

Sob a ótica do Direito Administrativo, a competência municipal em matéria de segurança pública é rigorosamente restrita para o interesse local e à preservação do patrimônio, serviços e instalações da própria entidade federativa. A autonomia municipal não confere ao Poder Executivo local a prerrogativa de criar uma "polícia de ciclo completo" ou uma força de repressão criminal genérica, visto que o monopólio do uso da força para a preservação da ordem pública e o exercício da polícia judiciária são atribuições exclusivas e residuais dos Estados-membros e da União. Assim, qualquer expansão dessas fronteiras institucionais configura um evidente desvio de finalidade do ato administrativo, subvertendo a lógica da especialidade que organiza a segurança pública no Brasil. Sobre a clareza deste limite constitucional, Diógenes Gasparini leciona:

O disposto nesse parágrafo [art. 144, § 8º] é de uma clareza meridiana, dispensando assim qualquer interpretação. As guardas municipais só podem existir se destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do Município. Não lhes cabem, portanto, os serviços de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, de Polícia Judiciária e de apuração das infrações penais. Aliás, essas competências foram essencialmente atribuídas à Polícia Militar e à Polícia Civil (GASPARINI, 1992, p. 241).

A promulgação da Lei nº 13.022/2014, o Estatuto Geral das Guardas Municipais, atuou como um catalisador para essa expansão. Embora o diploma legal reafirme, em seu artigo 2º, o caráter civil das instituições e a ressalva das competências da União e dos Estados, o rol de "competências específicas" elencado no artigo 5º tem sido interpretado de forma extensiva e, por vezes, inconstitucional por diversas municipalidades. Termos como "proteção sistêmica da população" e "patrulhamento preventivo" são utilizados como salvo-conduto para que as GCMs realizem rondas ostensivas em pontos de tráfico de drogas e abordagens a transeuntes baseadas em

"atitude suspeita", desvinculadas de qualquer ameaça concreta ao patrimônio municipal. Essa interpretação contra legem ignora que a segurança pública municipal deve ser exercida de forma suplementar e administrativa, e não como substituta da atividade policial militar.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública, o que permitiu, por exemplo, o exercício do direito de greve sob as mesmas restrições das polícias. Todavia, essa inserção institucional no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) não implica em uma autorização para a usurpação de competências. O Ministro Alexandre de Moraes, em sua doutrina, reforça que a Constituição Federal não reconheceu às guardas a possibilidade de exercício de polícia ostensiva ou judiciária, mantendo-as como órgãos de cooperação. A tentativa de transformar a GCM em uma "Polícia Municipal" via interpretação extensiva da Lei 13.022/2014 colide frontalmente com a reserva de competência estabelecida no Art. 144, § 5º da CF, gerando um cenário de insegurança jurídica onde a validade dos atos coercitivos municipais passa a ser constantemente questionada.

"A Constituição Federal facultou aos Municípios a constituição de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, sem, contudo, reconhecer-lhes a possibilidade de exercício de polícia ostensiva ou judiciária. [...] A atuação das guardas municipais é, portanto, de natureza administrativa e preventiva, voltada à tutela do patrimônio municipal e dos usuários dos serviços públicos locais." (MORAES, 2023, p. 940).

O processo de transição funcional das Guardas Civis Municipais no Brasil não ocorre no vácuo; ele é impulsionado por uma conjuntura de esvaziamento das forças estaduais de segurança pública e hipertrofia das instituições locais. Conforme dados levantados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o número de municípios que possuem Guardas Civis Municipais cresceu 35,7% quando comparado aos dados de 2014 (FBSP, 2024). Em contrapartida, na janela temporal entre 2013 e 2023, o efetivo das Polícias Militares no país registrou um decréscimo de 6,8%, evidenciando reduções severas em estados como o Rio Grande do Sul, que computou uma queda de 22,5% na força de trabalho da Brigada Militar (FBSP, 2024). Em contrapartida, na janela temporal entre 2013 e 2023, o efetivo das Polícias Militares no país registrou um decréscimo de 6,8%, evidenciando reduções severas em estados como o Rio

Grande do Sul, que computou uma queda de 22,5% na força de trabalho da Brigada Militar (EM DEZ..., 2024).

Esse vácuo operacional no policiamento ostensivo estadual serviu de pretexto para o armamento em massa das corporações municipais das capitais do país, movimento mapeado em março de 2025 pela Associação Nacional de Guardas Municipais em parceria com o Instituto Nacional de Ensino, Projetos e Pesquisas em Segurança Pública (AGM BRASIL, 2025). O estudo revelou que, das 23 capitais brasileiras que possuem guardas estruturadas, 21 já operam com o uso efetivo de armas de fogo, restando apenas Recife e Rio de Janeiro em fase de transição legal (AGM BRASIL, 2025). Os dados demonstram que a Guarda Civil Metropolitana de São Paulo assumiu o maior efetivo absoluto do país, com 7.360 servidores, operando em uma proporção de um guarda para cada 1.616 habitantes (AGM BRASIL, 2025). Essa reconfiguração fática expõe a celeridade com que o ambiente municipal absorveu prerrogativas coercitivas, sem que houvesse a contrapartida de uma estrutura correcional proporcional.

O risco mais imediato dessa expansão indevida manifesta-se na nulidade das provas colhidas no processo penal. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento de que a Guarda Municipal não possui atribuição para realizar patrulhamento ostensivo de rotina ou buscas pessoais prospectivas, salvo em situações de flagrante delito visível de plano ou quando houver relação direta e imediata com a proteção de bens municipais. No paradigma do HC 830.530/SP, a Terceira Seção reafirmou que a atuação da GCM como "verdadeira polícia" contamina a prova pela teoria dos frutos da árvore envenenada (*fruits of the poisonous tree*). A decisão ressalta que, diferentemente das Polícias Militares, as guardas municipais não estão sujeitas ao controle correcional externo do Ministério Público (art. 129, VII, CF), o que torna a sua atuação ostensiva um risco potencial ao Estado Democrático de Direito e às garantias individuais.

As diligências irregulares contaminam todo o conjunto probatório (art. 157, e seu § 1º, do CPP) e ensejam a completa ausência de prova da materialidade do delito de tráfico de drogas, redundando em necessário trancamento da ação penal. Superior Tribunal de Justiça. (BRASIL, 2024)

Em conclusão, a expansão das funções das GCMs para além das balizas do artigo 144, § 8º da CF, amparada em interpretações inconstitucionais da Lei

13.022/2014, representa uma grave ameaça à segurança jurídica e à eficiência da persecução penal. A invasão da esfera de atribuição da Polícia Militar não apenas gera conflitos operacionais e desperdício de recursos, mas também resulta na absolvição de criminosos devido à ilicitude das provas obtidas por agentes desprovidos de atribuição legal para o policiamento ostensivo. A preservação da ordem pública exige o respeito estrito às atribuições constitucionais, garantindo que cada instituição atue dentro de sua vocação: a GCM na proteção do patrimônio e serviços locais, e a PM na polícia ostensiva e preservação da ordem pública em todo o território estadual.

#### **4.2 Riscos para a segurança jurídica e processual**

A transição funcional das Guardas Civis Municipais (GCMs) de uma polícia administrativa patrimonial para uma força de policiamento ostensivo genérico não acarreta apenas conflitos institucionais, mas projeta riscos severos à segurança jurídica, materializados na fragilização da persecução penal e na sistemática anulação de provas no Poder Judiciário. O cerne da insegurança jurídica reside na prática de atos coercitivos invasivos, como a busca pessoal e a entrada em domicílio, por agentes que carecem de atribuição constitucional para o exercício da polícia ostensiva de preservação da ordem pública. Quando a guarda municipal atua fora das balizas do artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, ela rompe com o princípio da legalidade estrita, transformando o que deveria ser uma atividade de proteção patrimonial em uma incursão prospectiva de repressão criminal, cujos resultados, por mais eficazes que pareçam no plano fático, são juridicamente nulos.

Sob a ótica do Direito Processual Penal, a atuação da GCM em abordagens fundadas meramente em "atitude suspeita" ou em denúncias anônimas de tráfico de drogas, situações típicas da rotina das Polícias Militares, colide com os requisitos de validade da busca pessoal previstos no artigo 244 do Código de Processo Penal. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento de que a "fundada suspeita" deve estar vinculada a elementos objetivos e demonstráveis, e, no caso específico das guardas municipais, deve possuir uma relação clara, direta e imediata com a tutela dos bens, serviços e instalações municipais, HC n.º 830530 - SP (2023/0201198-8). A ausência dessa correlação transmuta a abordagem em uma atividade de policiamento ostensivo ilegal, contaminando todo o conjunto probatório derivado, conforme a teoria dos frutos da árvore envenenada (fruits of the poisonous tree), positivada no artigo 157, § 1º, do CPP.

No caso dos autos, guardas municipais estavam em patrulhamento quando depararam com o paciente em "atitude suspeita". Por isso, decidiram abordá-lo e, depois de revista pessoal, encontraram certa quantidade de drogas no bolso traseiro e nas vestes íntimas dele, o que ensejou a sua prisão em flagrante delito [...] E, por não haver sido demonstrada concretamente a existência de relação clara, direta e imediata com a **proteção dos bens, serviços ou instalações municipais**, ou de **algum cidadão** que os estivesse usando, não estavam os guardas municipais autorizados, naquela situação, a avaliar a presença da fundada suspeita e efetuar a busca pessoal no acusado. [...] Liminar deferida e declarar ilícitas as provas colhidas por meio da busca pessoal, bem como todas as delas decorrentes e, por consequência, absolver o réu, com fundamento no art. 386, II, do CPP, da condenação a ele imposta no Processo n. 1500093-71.2022.8.26.0080. (BRASIL, 2023, grifo nosso)

A insegurança jurídica é potencializada pela interpretação equivocada do artigo 301 do Código de Processo Penal, que autoriza "qualquer do povo" a prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito. Diversas municipalidades utilizam esse dispositivo como fundamento para patrulhamentos ostensivos de rotina, sob o argumento de que os guardas municipais estariam agindo como cidadãos comuns no exercício do flagrante facultativo. Todavia, a doutrina contemporânea e a jurisprudência dos tribunais superiores rechaçam essa tese, distinguindo o flagrante delito "evidente" — aquele que salta aos olhos de qualquer transeunte — do flagrante "descoberto", que só é evidenciado após uma diligência investigativa ou uma abordagem invasiva. O guarda municipal, ao realizar rondas em pontos de tráfico com o intuito de flagrar crimes, não está agindo como "qualquer do povo", mas sim usurpando a função de polícia ostensiva, o que gera a nulidade absoluta do ato por vício de atribuição.

Embora os agentes da Guarda Municipal não estejam submetidos a idêntico regime jurídico aplicável aos demais cidadãos, também não desempenham as atividades de polícia ostensiva ou investigativa [...] A prisão em flagrante, em tais casos, deve ficar adstrita a situações excepcionais, entendidas como aquelas em que qualquer do povo poderia materializá-la, por não ser necessária qualquer diligência típica de órgão de policiamento ostensivo ou investigativo. (BRASIL, 2023)

O impacto processual dessa usurpação de atribuição é devastador para a eficiência da segurança pública. No julgamento do REsp 1.977.119/SP, o STJ alertou que a atuação das guardas municipais como "verdadeiras polícias" gera um "potencial caótico", uma vez que essas instituições não estão submetidas ao controle correccional externo do Ministério Público, previsto no artigo 129, VII, da Constituição Federal para as polícias estaduais e federais. A ausência desse controle, aliada à falta de

treinamento específico para a preservação da ordem pública e para a condução de investigações, aumenta exponencialmente o risco de abusos de autoridade e de erros procedimentais que culminam na absolvição de réus confessos. A segurança jurídica, portanto, exige que a GCM atue dentro de sua vocação de polícia administrativa municipal, focada na prevenção primária e na proteção do patrimônio local, deixando o policiamento ostensivo de alta complexidade para a Polícia Militar.

Não é das guardas municipais, mas sim das polícias, como regra, a competência para patrulhar supostos pontos de tráfico de drogas, realizar abordagens e revistas em indivíduos suspeitos da prática de tal crime ou ainda investigar denúncias anônimas relacionadas ao tráfico e outros delitos cuja prática não atinja de maneira clara, direta e imediata os bens, serviços e instalações municipais. [...] A ilicitude da abordagem inicial realizada por guardas municipais contamina as provas dela decorrentes, nos termos do art. 157 do CPP. (BRASIL, 2022)

Em última análise, a atuação da GCM fora de sua atribuição constitucional gera um cenário de "impunidade garantida" por vícios processuais. A busca pela eficiência na segurança pública não pode atropelar as garantias fundamentais e a repartição federativa de competências. Como destaca a doutrina de Alexandre de Moraes, a segurança pública deve ser exercida com estrita observância aos limites legais, sob pena de subverter o Estado Democrático de Direito. A nulidade das provas obtidas em desvio de finalidade pela GCM é o mecanismo de defesa do sistema jurídico contra o arbítrio e a fragmentação do monopólio estatal do uso da força. A delimitação clara das fronteiras entre a GCM e a PM é, portanto, o único caminho para garantir que a repressão ao crime seja feita de forma legítima, eficaz e imune a questionamentos judiciais que resultem na soltura indevida de criminosos, ADPF 995/DF:

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

Por isso, que, infere-se que a descaracterização das Guardas Civis Municipais, mediante a assunção de prerrogativas ostensivas e investigativas, cobra um preço elevado do sistema de justiça criminal, convertendo o anseio social por segurança em patente impunidade processual. Longe de cooperar para a pacificação pública, a incursão dessas corporações em diligências invasivas e prospectivas, desprovidas de nexos causal imediato com a proteção do patrimônio local, culmina na inevitável

aplicação da teoria dos frutos da árvore envenenada, desconstituindo a própria materialidade delitiva perante as cortes superiores. Portanto, a salvaguarda das garantias fundamentais e a higidez do pacto federativo dependem do respeito intransigente à repartição rígida de competências desenhada pelo constituinte originário. Somente através do estrito confinamento da Guarda Municipal à sua vocação administrativa e de prevenção primária, preservando-se o monopólio da preservação da ordem pública com a Polícia Militar, será possível assegurar uma persecução penal legítima, coordenada e imune a nulidades estruturais evitáveis.

#### **4.3 Impactos operacionais e jurídicos dessa atuação nas duas instituições**

Como visto, a expansão indevida das Guardas Civis Municipais para o policiamento ostensivo e repressivo, além de ameaçar a segurança jurídica processual, gera impactos deletérios à própria corporação. Esse desvio de finalidade, ao extrapolar as balizas do art. 144, § 8º, da CF, impõe à GCM uma crise de identidade e riscos operacionais estruturalmente incompatíveis. Ao mimetizar o modelo militar, a guarda afasta-se de sua vocação civil-preventiva e lança seus integrantes em confrontos de alta letalidade. Desprovido do treinamento e das prerrogativas inerentes às polícias estaduais, o resultado prático é a extrema vulnerabilidade física do agente e a imediata responsabilidade civil objetiva do Município.

Sob o prisma do Direito Administrativo, a atuação das Guardas Civis Municipais fora de suas balizas constitucionais configura um vício de legalidade insanável por evidente usurpação de atribuição. O administrador local está estritamente adstrito ao princípio da especialidade, sendo-lhe vedado inflar as atribuições da corporação para o campo do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública, missões que exigem doutrinas específicas de uso progressivo da força e táticas de confronto urbano típicas das Polícias Militares. A "policialização" da guarda, desprovida de uma estrutura adequada de suporte e de controle externo, transmuta o servidor em um agente policial de fato, mas sem o devido amparo técnico e legal, o que frequentemente deságua em tragédias operacionais e abusos de autoridade. Esse fenômeno contemporâneo de expansão ignora o próprio processo histórico de delimitação funcional dessas instituições na tradição jurídica brasileira, período no qual a doutrina administrativista clássica já definia a real e limitada natureza de tais corporações:

[...] apenas um corpo de vigilantes adestrados e armados para a proteção do patrimônio público e maior segurança dos Municípios, sem qualquer incumbência de manutenção da ordem pública (atribuição da polícia militar) ou de polícia Judiciária (atribuição da polícia civil) (MEIRELLES, 1981, p. 375).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reforçado essa distinção fundamental entre as carreiras. No julgamento do ARE 1.215.727/SP (Tema 1.057), o Plenário fixou a tese de que os guardas civis municipais não possuem direito à aposentadoria especial por atividade de risco nos mesmos moldes das polícias, justamente porque suas atribuições constitucionais são inconfundíveis com as das forças policiais estaduais e federais. O STF ressaltou que a atuação da GCM é limitada e voltada à preservação do patrimônio municipal, possuindo caráter mais preventivo que repressivo. Assim, quando o Município obriga ou incentiva o guarda a realizar patrulhamentos de alto risco e confrontos diretos com o crime organizado, ele não apenas desvia o servidor de sua função, mas o expõe a um perigo para o qual o sistema jurídico não previu as mesmas compensações e proteções previdenciárias e funcionais.

Para negar o pedido de concessão de aposentadoria especial aos integrantes das guardas municipais por equiparação às atividades de risco das polícias, afirmou-se que "a maior proximidade da atividade das guardas municipais com a área de segurança pública é inegável. No entanto, trata-se de uma atuação limitada, voltada à preservação do patrimônio municipal, e de caráter mais preventivo que repressivo", compreensão reiterada pelo Plenário da Corte no ARE n. 1.215.727/SP (Tema de Repercussão Geral n. 1.057) (BRASIL, 2023).

Outro impacto jurídico crítico é a responsabilidade civil do Município pelos atos praticados por seus guardas em desvio de função. Conforme o Artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, as pessoas jurídicas de direito público respondem objetivamente pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. Quando a GCM atua fora de sua atribuição, realizando, por exemplo, buscas pessoais ilegais ou invasões domiciliares sem mandado em contextos de investigação criminal, o Município assume o risco integral por eventuais danos morais ou físicos causados ao cidadão. A doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro adverte que o poder de polícia administrativo municipal não autoriza o uso da força física para a repressão criminal ordinária; qualquer excesso ou usurpação gera o dever de indenizar, onerando o

erário municipal por falhas em uma atividade que, constitucionalmente, deveria ser exercida pelo Estado-membro.

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa." (BRASIL, 1988, art. 37, § 6º)

A falta de controle correccional externo, conforme já alertado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (REsp nº 1.977.119/SP), agrava substancialmente a situação jurídica e operacional das GCMs. Enquanto as Polícias Militares estão sob a vigilância rigorosa e constante do Ministério Público (art. 129, VII, CF) e da Justiça Militar, as guardas operam em um perigoso vácuo de fiscalização externa especializada. Esse déficit de controle não apenas fomenta o aumento da prática de abusos, como resulta em uma judicialização em massa das ações municipais. A insegurança institucional atinge tal magnitude que o guarda municipal, ao atuar proativamente como "policia de rua", expõe-se à responsabilização criminal por usurpação de função pública (art. 328 do Código Penal) e por abuso de autoridade (Lei nº 13.869/2019). Nessa hipótese, torna-se juridicamente inviável a alegação da excludente de ilicitude do estrito cumprimento do dever legal (art. 23, III, do CP), haja vista que o "dever" legal de realizar policiamento ostensivo geral não lhe pertence. Apontando os imensos riscos constitucionais dessa extrapolação normativa, a doutrina administrativista alerta para o perigo de militarização municipal sem fiscalização adequada:

Como terceiro argumento, é a possibilidade das Guardas Municipais, nos termos da Lei nº 13.022/2014, exercer o patrulhamento preventivo nas vias públicas (bens de uso comum) sem qualquer controle externo, ao contrário do que ocorre com os demais órgãos de segurança pública, conforme o art. 129, VII, da Constituição Federal. Como as Guardas não são consideradas "polícia", suas ações nas vias públicas, salvo melhor juízo, não estarão sujeitas ao controle externo do Ministério Público. A lei ora em análise, pelo menos, não faz qualquer menção a respeito deste tema do controle externo pelo Ministério Público, o que poderá ser muito danoso à sociedade, pois municípios pequenos e longínquos serão dominados por milícias municipais que atuarão sem qualquer possibilidade fiscalizatória dos órgãos de controle externo, por expressa falta de disposição expressa. Trata-se de um tema de grande relevância e que acarretará consequências diretas à segurança pública brasileira (VELASQUEZ, 2015, p. 82).

Em conclusão, a expansão indevida das funções da GCM fragiliza a própria instituição. Ao usurpar o papel da Polícia Militar, a guarda perde eficiência na tutela

patrimonial e expõe seus agentes a riscos físicos e jurídicos desproporcionais. Preservar a corporação exige o retorno ao seu leito constitucional, focando na prevenção primária e na colaboração harmônica no âmbito do SUSP (Lei nº 13.675/2018), sempre restrita à sua atribuição administrativa. Somente assim garante-se uma segurança municipal eficaz para a população e, simultaneamente, segura para o agente que a executa.

Nessa mesma esteira, cumpre destacar, que usurpação das atribuições da Polícia Militar pelas Guardas Civis Municipais projeta impactos operacionais severos que transcendem a mera disputa corporativa, atingindo o cerne do planejamento estratégico de segurança pública do Estado. A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer no artigo 144, § 5º, que às polícias militares cabem a "polícia ostensiva e a preservação da ordem pública", não apenas definiu uma atribuição, mas instituiu um modelo de gestão da força pública baseado na unidade de comando, na hierarquia e na capilaridade estadual. Quando as GCMs avançam sobre essa esfera, ocorre uma fragmentação do policiamento que gera atritos operacionais no terreno, confusão para o cidadão no acionamento dos serviços de emergência e, fundamentalmente, um enfraquecimento da estrutura hierárquica necessária para a manutenção da ordem pública em larga escala.

No plano operacional, a sobreposição de funções cria um cenário de ineficiência sistêmica. A existência de duas instituições realizando patrulhamento ostensivo no mesmo espaço geográfico, sem uma coordenação centralizada, resulta em duplicidade de esforços em determinadas áreas e vácuos de policiamento em outras. O cidadão, diante de uma ocorrência, vê-se em dúvida entre acionar o número 190 (Polícia Militar) ou o 153 (Guarda Municipal), muitas vezes recebendo respostas conflitantes ou redundantes. Como observa a doutrina de Cláudio Beato e Ludmila Ribeiro, essa competição institucional no patrulhamento de áreas centrais e logradouros públicos gera o que os autores denominam de "fraturas horizontais" no sistema de segurança. Em vez de atuarem de forma complementar, as corporações competem por recursos e visibilidade, criando atritos que culminam, paradoxalmente, a não realização da tarefa de prevenção. Ademais, ao tentarem reproduzir as atividades típicas de uma polícia militar, as guardas municipais provocam intervenções desordenadas que prejudicam a preservação do local de crime e a colheita de indícios, funções que exigem a expertise técnica e a legitimidade legal exclusiva dos órgãos de polícia ostensiva e judiciária (BEATO; RIBEIRO, 2016, p. 175-195).

A fragilização da hierarquia e do planejamento estadual é outro impacto crítico. A Polícia Militar opera sob uma estrutura de comando que permite o remanejamento de tropas e o planejamento de operações com base em manchas criminais que abrangem todo o território do Estado. A atuação autônoma das GCMs, subordinadas exclusivamente aos prefeitos locais, rompe com essa lógica de integração. A "hipermilitarização" das guardas, que passam a utilizar armamentos pesados e táticas de choque, cria forças paramilitares municipais que não respondem ao comando estratégico do Estado, dificultando a implementação de políticas de segurança pública uniformes. Esse cenário de "polícias paralelas" enfraquece a autoridade da PM como órgão central da preservação da ordem pública. Analisando o perigo institucional dessa mimetização, Cláudio Beato e Ludmila Ribeiro alertam:

[...] 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; RIBEIRO, 2016, p. 195).

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem sido enfática ao reafirmar a exclusividade da PM no policiamento ostensivo para evitar esse caos institucional. No julgamento do REsp 1.977.119/SP, a Corte destacou que a exclusão das guardas municipais do rol de órgãos de polícia ostensiva foi uma opção consciente do constituinte originário para garantir o controle externo e a unidade de comando. A decisão ressalta que a fragmentação da força pública em 5.570 municípios, sem o devido controle correcional do Ministério Público e do Poder Judiciário (Justiça Militar), representa um risco exponencial ao Estado Democrático de Direito. A usurpação de atribuição pela GCM, portanto, não é apenas um erro administrativo, mas uma afronta ao pacto federativo que retira da Polícia Militar a exclusividade necessária para o planejamento seguro e eficaz da ordem pública.

Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil — em contrapartida à possibilidade de exercerem a força pública e o monopólio estatal da violência — estão sujeitas a rígido controle correcional externo do Ministério Público (art. 129, VII, CF) e do Poder Judiciário. [...] Já as guardas municipais — apesar da sua relevância — não estão sujeitas a nenhum controle correcional externo. [...] É fácil identificar o exponencial aumento de riscos e obstáculos à fiscalização caso se permita a organização de polícias locais nos 5.570 municípios brasileiros. (BRASIL, 2022)

Além disso, a atuação indevida da GCM gera um impacto jurídico direto no trabalho da Polícia Militar. Quando uma ocorrência de tráfico de drogas ou roubo é atendida por guardas municipais em patrulhamento ostensivo ilegal, a PM é frequentemente acionada apenas para realizar o encaminhamento ao Distrito Policial. Todavia, se a abordagem inicial da GCM for declarada nula pelo Judiciário por usurpação de atribuição, todo o trabalho subsequente da PM e da Polícia Civil é invalidado. Isso gera uma sensação de frustração na tropa militar e de impunidade na sociedade, uma vez que criminosos são soltos devido a vícios processuais causados pela atuação de um órgão desprovido de atribuição legal para a diligência. A segurança jurídica e a eficácia da repressão criminal dependem, portanto, de que a PM exerça sua função constitucional sem a interferência de forças municipais que extrapolam seus limites. Tal fronteira de atuação tem sido rigorosamente escrutinada pela jurisprudência bandeirante.

No julgamento da Apelação Criminal nº 1510508-86.2024.8.26.0228, de relatoria do eminente Desembargador e doutrinador Guilherme de Souza Nucci, a 16ª Câmara de Direito Criminal do Tribunal de Justiça de São Paulo validou a atuação de guardas municipais em um flagrante de roubo, mas fez questão de destacar — como requisito essencial de validade probatória — a absoluta ausência de desvio de finalidade (investigação ou policiamento ostensivo) na conduta da guarnição, ressaltando o caráter estrito da "proteção municipal preventiva":

Ab initio, não há de se falar em atuação ilegal dos guardas municipais no caso concreto, os quais agiram tão somente em ação de zeladoria urbana frequentemente realizada na região da Cracolândia [...] não houve, portanto, atividade investigativa ou de policiamento ostensivo dos guardas municipais que pudesse macular a sua atuação no caso concreto. Se não bastasse, a Lei nº 13.022/2014, ao regulamentar a atuação das guardas municipais, especificou a função de "proteção municipal preventiva" (art. 2º e art. 5º, inciso III), de modo harmônico com a atividade dos agentes públicos no caso concreto (SÃO PAULO, 2025, p. 5).

O tensionamento institucional provocado por essa alteração de nomenclatura e escopo operacional repercute de forma imediata na cúpula das forças de segurança estaduais. No contexto paulista, a tentativa de reestruturação da corporação local em "Polícia Municipal" gerou forte reação nos bastidores da alta patente da Polícia Militar, sob o fundamento de que a mutação institucional carece de sustentação técnica (MURAD, 2025). Conforme apurado junto a interlocutores do comando da Polícia

Militar do Estado de São Paulo, o desvirtuamento identitário das GCMs institui "zonas cinzentas" no terreno e eleva o risco de vácuos operacionais nas rondas devido à ausência de integração e coordenação sistêmica, beneficiando diretamente a criminalidade (MURAD, 2025). O julgamento técnico das polícias ostensivas confirma que a proliferação de forças locais sem unidade de comando fragmenta o planejamento tático e enfraquece o pacto federativo da segurança pública.

Em suma, os impactos estruturais da expansão das GCMs sobre a Polícia Militar são severos. A sobreposição funcional gera atritos operacionais, confunde a população e desarticula o planejamento estratégico estadual. A preservação da ordem pública exige a manutenção da exclusividade da PM no policiamento ostensivo, garantindo unidade de comando e efetivo controle externo. O fortalecimento da segurança não ocorre com polícias paralelas, mas com o respeito às atribuições constitucionais: a GCM restrita à tutela patrimonial e a PM focada na ordem pública, assegurando o exercício legítimo, coordenado e juridicamente hígido da força estatal.

#### **4.4 O papel da pesquisa para reduzir conflitos de atribuições na segurança pública**

Diante do cenário de “potencial caótico” evocado pela jurisprudência da Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, evidencia-se que a superação desse impasse institucional não se restringe à mera exegese dos textos legais. O encerramento definitivo dos conflitos de atribuições entre as Guardas Civis Municipais (GCMs) e as Polícias Militares (PMs) exige uma mudança de paradigma, deslocando o foco da hermenêutica estritamente dogmática para o campo da gestão pública, da sociologia das organizações e da criminologia empírica. A produção científica, ao afastar-se do debate puramente corporativo, revela que a expansão desordenada das competências municipais na segurança pública é, antes de tudo, o sintoma de uma crise de governança e planejamento técnico que compromete a eficiência do Estado.

O atual cenário de sobreposição de funções e atritos operacionais no terreno urbano encontra sua gênese, frequentemente, em escolhas políticas desprovidas de lastro científico e planejamento estratégico. No plano da gestão pública local, a segurança pública tem sido instrumentalizada por meio daquilo que a literatura criminológica contemporânea qualifica como populismo penal municipal. Premidos pelo clamor público diante da escalada da violência urbana e pela exploração

eleitoreira da sensação de insegurança, gestores municipais tendem a adotar respostas cosméticas e imediatistas. Sob o pretexto de oferecer uma reação rápida ao eleitorado, prefeitos ignoram os diagnósticos técnicos e optam por converter suas guardas em forças de patrulhamento repressivo, mimetizando a estética e a atuação das polícias estaduais.

Esse modelo de gestão baseado no "achismo" político desconsidera as premissas básicas da administração pública científica. O planejamento técnico, que deveria orientar o emprego do orçamento e dos recursos humanos com base em indicadores de criminalidade e especificidades locais, é substituído por um voluntarismo governamental focado na ostensividade visual. A militarização estética da guarda funciona como uma cortina de fumaça: a presença de viaturas de grande porte, fardamentos táticos escuros e armamentos pesados gera uma falsa impressão de eficácia a curto prazo, mas não ataca as causas estruturais da delinquência e, simultaneamente, cria um ambiente de severa insegurança jurídica, multiplicando nulidades processuais decorrentes do desvio de função. A pesquisa em segurança pública cumpre o papel de desmascarar essa lógica populista, demonstrando que a governança do setor não pode ser pautada pela conveniência eleitoral, sob pena de fragmentar o monopólio estatal do uso legítimo da força e inviabilizar o controle da criminalidade.

Como alternativa à improvisação política e ao populismo penal, a produção científica contemporânea introduz o conceito de Policiamento Baseado em Evidências (PBE). Apresentado originalmente em 1998 pelo criminologista norte-americano Lawrence Sherman, o PBE parte de uma premissa comparativa com a ciência médica: assim como a medicina avança constantemente através do teste empírico de novas terapias, as práticas policiais devem ser orientadas por pesquisas científicas sobre "o que funciona e o que não funciona", substituindo o costume local, as impressões subjetivas e as convicções meramente corporativas por evidências testadas (SHERMAN, 1998). O PBE propõe um esforço sistemático para codificar a experiência empírica, garantindo que os gestores tomem decisões lógicas e transparentes, em vez de cederem a preconceitos arraigados.

Ao criticar a adoção de medidas baseadas em conveniências eleitorais ou no mero apelo punitivista, a literatura sobre o Policiamento Baseado em Evidências exige uma quebra de paradigma na governança estatal. Ao analisar essa urgência no contexto da segurança pública brasileira, Lizandro Lui e Eric Rodrigues de Sales

destacam a necessidade de superar o amadorismo e a fragmentação institucional que hoje marcam o emprego das forças municipais:

Entende-se que a aplicação de conhecimento e análise dos processos das políticas conduz a opções mais capazes de lidar com problemas sociais do que aquelas que emergem de processos orientados por outros fundamentos, como clientelismo, barganha e incompetência. Além disso, assume-se que os cidadãos esperam que as decisões sobre as políticas públicas se baseiem em critérios lógicos, técnicos e transparentes, em conhecimento e experiência, em vez de motivações puramente individuais e preconceitos arraigados (LUI; SALES, 2024, p. 345).

No entanto, a transição do policiamento amparado no "achismo" ou no apelo moral para um modelo balizado pela ciência esbarra em severas limitações no Brasil. Estudos conduzidos por Kopittke e Ramos (2021) indicam que a produção e a aplicação de evidências científicas na área de segurança pública permanecem significativamente atrasadas no país. A política de segurança nacional tem sido, historicamente, pensada de forma fragmentada, gerando um cenário onde a criação de "polícias municipais" atende mais à necessidade imediatista de apresentar resultados visuais à população do que a uma estratégia de longo prazo focada na eficácia técnica. Como advertem Lui e Sales (2024) em recente revisão bibliométrica, a ausência do Brasil entre os expoentes da pesquisa mundial em PBE reflete um atraso técnico e político que inviabiliza intervenções mais assertivas no combate à criminalidade.

A resistência à adoção de critérios científicos para a delimitação de atribuições entre as forças de segurança tem raízes profundas na própria cultura organizacional. Conforme apontam os pesquisadores Den Heyer (2022) e Skogan (2008), as principais barreiras para a reforma institucional no policiamento são internas e culturais. As agências tendem a visualizar o seu papel como um "ofício" imutável, rejeitando a literatura científica que sugere a reorganização de suas rotinas. No cenário brasileiro, essa resistência cultural agrava as chamadas "fraturas horizontais" da segurança pública: corporações que deveriam cooperar passam a competir. (BEATO; RIBEIRO, 2016, p. 175) A GCM, buscando legitimar-se através de um protagonismo ostensivo-repressivo, adentra a seara da Polícia Militar, ignorando que as evidências científicas apontam para a necessidade de um policiamento orientado para o problema (Problem-Oriented Policing), no qual a vocação municipal deveria estar estritamente direcionada à prevenção em seus hotspots (pontos quentes) de incidência criminal comunitária e patrimonial.

A análise criminal integrada, pilar do PBE, demonstra que sobrepor o policiamento ostensivo municipal ao estadual anula a capacidade de complementaridade do sistema. Quando a pesquisa criminológica assume o papel de balizadora das políticas públicas, afasta-se a falsa premissa de que "mais polícia na rua" (independentemente de sua atribuição legal) gera mais segurança. Estabelece-se, ao contrário, uma governança em rede, onde o respeito às atribuições constitucionais de cada instituição é o requisito fundamental para o sucesso das intervenções testadas cientificamente.

O diagnóstico teórico sobre as disfunções da hipermilitarização das guardas encontra amparo tanto na literatura criminológica e jurisprudencial quanto nos dados empíricos publicados na 18ª edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2024), elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Sob o aspecto qualitativo, conforme fartamente documentado inclusive nos autos de processos nas cortes superiores, a exemplo dos relatórios técnicos citados no HC 830.530/SP do STJ, os municípios vivenciam um fenômeno agudo de isomorfismo organizacional e mimetismo militarizado. Multiplica-se a criação de unidades especializadas internas, comumente batizadas de Rondas Ostensivas Municipais (ROMU), cujos procedimentos operacionais padrão, fardamentos táticos e brasões buscam emular as tropas de elite das polícias militares estaduais.

Essa transição estética e operacional rumo ao modelo paramilitar é sustentada por uma grave distorção na alocação de recursos públicos e por um nítido processo de mimetismo das forças estaduais. Segundo o 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025), sob o aspecto qualitativo, o documento oficial registra um preocupante desvirtuamento institucional focado no incremento bélico, apontando expressamente para:

[...] Na percepção de gestores públicos da área, dois fatores parecem ter pesado neste momento. [...] O aumento de registros de armas de fogo de Guardas Municipais, em um movimento para ampliar e tornar mais potente o arsenal destas instituições (FBSP, 2025, p. 297).

O relatório do Fórum Brasileiro de Segurança Pública exemplifica esse fenômeno ao citar investimentos municipais robustos na aquisição de fuzis e armamentos de alto poder letal por prefeituras de capitais e municípios do interior, a exemplo de São Paulo, Americana (SP), Palmas (TO) e Vila Velha (ES) (FBSP, 2025, p. 297).

Essa corrida armamentista local reflete-se diretamente no orçamento público. Conforme os dados quantitativos do mesmo Anuário, os municípios foram os entes federativos que mais ampliaram proporcionalmente sua participação no financiamento da política de segurança na janela recente. Entre 2021 e 2024, enquanto os estados aumentaram suas despesas na área em 19,8% e a União em 36,9%, os gastos municipais saltaram em expressivos 58,2% (FBSP, 2025, p. 336).

Figura 01 – Distribuição proporcional do crescimento das despesas com segurança pública por ente federativo (2021-2024).

| Em R\$ constantes de 2024 |                    |                    |                    |                    |                              |                              |
|---------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------------------|------------------------------|
|                           | 2021               | 2022               | 2023               | 2024               | Variação<br>2021-2024 (em %) | Variação<br>2023-2024 (em %) |
| União                     | 15.400.856.373,24  | 15.806.035.953,20  | 17.283.279.382,77  | 21.085.705.370,09  | 36,9                         | 22,0                         |
| Unidades da<br>Federação  | 98.991.049.832,60  | 111.714.008.379,84 | 115.752.202.193,70 | 118.554.905.954,40 | 19,8                         | 2,4                          |
| Municípios                | 8.550.564.447,02   | 10.187.077.724,70  | 11.385.934.122,82  | 13.528.687.199,94  | 58,2                         | 18,8                         |
| Total                     | 122.942.470.652,86 | 137.707.122.057,74 | 144.421.415.699,29 | 153.169.298.524,43 | 24,6                         | 6,1                          |

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional – STN; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Nota: valores atualizados pelo IPCA de dezembro/2024. Despesas empenhadas.

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2025, p. 336).

O demonstrativo exposto pela Figura 01 é categoricamente aprofundado pelos Estudos Técnicos da Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2026), os quais revelam que os gastos das prefeituras com segurança pública escalaram em expressivos 66% na última década, saltando de R\$ 7,5 bilhões em 2016 para R\$ 12,4 bilhões em 2025. O estudo da confederação demonstra que o ritmo de crescimento do gasto municipal foi quatro vezes e meio maior que o da União (12%) e três vezes mais intenso que o dos governos estaduais (25%) no mesmo período (CNM, 2026). Diante desse estrangulamento financeiro, o presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, advertiu que "os governos locais, por estarem mais próximos da população, acabam por vezes assumindo papéis que extrapolam suas competências constitucionais e sobrecarregam os caixas municipais" (CNM, 2026). A evidência empírica fornecida pela pesquisa científica desvela o desvio de finalidade: o erário municipal é drenado para o custeio de policiamento repressivo em duplicidade institucional, deixando descobertas as áreas de defesa civil e prevenção primária local, as quais registraram fatias orçamentárias substancialmente menores no demonstrativo da década.

No âmbito do Direito Administrativo, essa distorção orçamentária e a compra de arsenais pesados configuram uma violação direta ao Princípio da Eficiência, positivado no caput do art. 37 da Constituição Federal. A eficiência impõe à

Administração Pública a busca pelos melhores resultados com a máxima racionalidade e economicidade, o que afasta a premissa de que o gestor possui plena liberdade de escolha no manejo das forças locais. Na lição de Rodrigues (2023), a atuação administrativa não pode ser confundida com a autonomia da vontade privatista, uma vez que:

A discricionariedade administrativa é a possibilidade juridicamente [válida], por meio de valores subjetivos, de escolher entre duas ou mais alternativas que, igualmente, podem realizar o interesse público e não mera liberalidade, pela vontade, do administrador. Se assim o fosse poderia o administrador, inclusive, contrariar o interesse público *in concreto*. (RODRIGUES, 2023)

O município passa a custear, em duplicidade, um serviço de preservação da ordem pública e policiamento ostensivo que já é financiado pelos impostos estaduais e executado constitucionalmente pelo Governo do Estado, por intermédio da Polícia Militar. Essa sobreposição onera de forma abusiva o erário municipal, consumindo a verba da cidade na execução de competência alheia.

Ademais, a análise técnica pautada em evidências criminológicas descontrói a retórica do chamado "populismo de penal" (SANTOS, 2024), frequentemente utilizada por prefeitos para justificar a militarização de suas guardas sob o argumento de que a corporação estadual necessita de auxílio direto na repressão criminal. Os dados do FBSP revelam que essa manobra não apenas onera o município, como agrava a insegurança a longo prazo. Ao focar o escasso orçamento na estruturação de uma força repressiva paralela, o ente político desidrata financeiramente a sua verdadeira missão: a prevenção primária. Projetos essenciais que reduzem a oportunidade do crime, como a modernização da iluminação pública, a zeladoria de áreas vulneráveis, a expansão do videomonitoramento e o patrulhamento escolar efetivo, ficam desassistidos. O mimetismo militar prova-se, portanto, contraproducente: o município atua de forma ineficiente no policiamento repressivo, gerando insegurança jurídica, enquanto deixa de combater os fatores estruturais que alimentam a criminalidade no seu território.

A superação definitiva desse desarranjo institucional e operacional encontra sua resposta na aplicação rigorosa das diretrizes de governança do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído pela Lei nº 13.675/2018. Especificamente, nos artigos 6º e 7º da referida legislação estabelece como diretrizes fundamentais do sistema o planejamento estratégico e sistêmico, a otimização dos recursos materiais

e humanos, a coordenação e a cooperação das agências, além do incentivo à pesquisa científica e tecnológica. A inteligência da lei do SUSP reside no comando de que a integração entre os órgãos de segurança pública deve ocorrer de forma cooperativa, porém, com cada ator operando estritamente "nos limites de suas competências" (artigo 9º, § 1º).

Nesse contexto, a pesquisa criminológica e o mapeamento científico das dinâmicas do crime servem como o instrumento técnico definitivo para desenhar as fronteiras operacionais no terreno. A ciência empírica demonstra que o policiamento ostensivo-repressivo qualificado, o controle de distúrbios civis e o combate à criminalidade organizada ordinária exigem uma estrutura de comando unificada, centralizada, submetida a rigorosos mecanismos de controle correcional externo (Ministério Público e Poder Judiciário) e com treinamento focado na preservação da ordem pública global estadual, atributos que são exclusivos da Polícia Militar. Portanto, a manutenção da exclusividade da PM nessas funções justifica-se não por mero apego a privilégios corporativos, mas por imperativo de racionalidade administrativa e eficácia técnica, conforme validado pelos diagnósticos de gestão.

Simultaneamente, o mapeamento das vulnerabilidades urbanas confere legitimidade técnica ao direcionamento estratégico da Guarda Civil Municipal para o vetor da prevenção primária e local. Quando a GCM atua de forma científica na proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais, focando na segurança do ambiente escolar, na vigilância preventiva de postos de saúde, na mediação de pequenos conflitos locais e no suporte logístico à fiscalização urbana, ela preenche o vazio preventivo que alimenta a criminalidade violenta. Essa divisão clara e respeitosa de atribuições promove a otimização do gasto público, eliminando a duplicidade de esforços e o desperdício de recursos orçamentários com estruturas paralelas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo monográfico propôs-se a analisar a legalidade e a constitucionalidade da progressiva expansão operacional das Guardas Civis Municipais (GCM) no cenário da segurança pública brasileira, confrontando essa realidade com as atribuições originárias e ostensivas das Polícias Militares. Ao longo da pesquisa, buscou-se responder se o fenômeno do mimetismo tático e do patrulhamento estritamente repressivo municipal encontra guarida no ordenamento jurídico vigente ou se caracteriza evidente desvio de finalidade administrativa por vício de atribuição.

Os objetivos delineados foram satisfatoriamente alcançados por meio de uma análise sistemática que perpassou as limitações do artigo 144 da Constituição Federal e os ditames do Direito Administrativo. Restou demonstrado que a atribuição originária estabelecida pelo constituinte originário no § 8º do referido artigo restringe a atuação das guardas locais à proteção de bens, serviços e instalações municipais. Embora o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/14) tenha ampliado o rol de atribuições preventivas, esta legislação não possui o condão de transmutar a natureza jurídica de uma corporação de extração estritamente civil em uma força de policiamento ostensivo geral ou repressivo, sob pena de severa violação ao pacto federativo.

O amparo empírico extraído do 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025) foi fundamental para ratificar as hipóteses desta pesquisa, demonstrando um crescimento hipertrofiado de 58,2% nos investimentos municipais na área e uma corrida armamentista focada em arsenais pesados. Sob a ótica do Direito Administrativo, essa distorção orçamentária atenta contra o Princípio da Eficiência, gerando uma ineficiente alocação de recursos públicos ao duplicar atividades que já competem ao Estado-membro, por intermédio das Polícias Militares.

Sob o prisma estritamente operacional e da prática cotidiana da segurança pública, calcado na experiência técnica de quem vivencia a linha de frente do policiamento ostensivo<sup>1</sup>, a incursão das Guardas Civis Municipais no vetor repressivo revela gargalos doutrinários crônicos. Constata-se que a atividade de rua e o enfrentamento à criminalidade exigem um tirocínio policial e um discernimento técnico

---

<sup>1</sup> Observação empírica do autor, que conta com aproximadamente 15 anos de efetivo serviço na linha de frente da atividade de polícia militar do Estado do Rio Grande do Sul.

que são frutos de processos rigorosos e perenes de formação, reciclagem e controle. Enquanto as Polícias Militares submetem-se a cursos extensos e a uma malha rígida de órgãos de controle interno (fiscalizações hierárquicas, corregedorias e setores jurídicos locais) e correccional externo (Ministério Público e Justiça Militar) que garantem a estrita legalidade dos atos, as corporações municipais frequentemente operam em um vácuo fiscalizatório. A ausência de uma doutrina unificada e de punição correccional rigorosa confere aos agentes locais uma perigosa discricionariedade fática que se traduz, na ponta, em intervenções desordenadas, erros procedimentais graves, manifesta ineficiência alocativa e um aumento substancial nas ações de responsabilidade civil contra o erário municipal por abusos de autoridade e abalo moral.

Em linhas de desdobramento, esse desvio funcional projeta uma grave situação de vulnerabilidade e precariedade aos próprios agentes municipais, que passam a operar em um manifesto limbo jurídico-administrativo. Ao executarem atos coercitivos e repressivos desprovidos de atribuição constitucional, esses servidores civis perdem o amparo da excludente de ilicitude do estrito cumprimento do dever legal, expondo diretamente seus próprios patrimônios e históricos funcionais. Na eventualidade de uma transgressão ou de uma abordagem contestada judicialmente, o voluntarismo político das gestões locais cede espaço à responsabilização individualizada, sujeitando o servidor civil à perda do cargo público por meio de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) por desvio de finalidade e improbidade, sem que as prerrogativas de estabilidade da carreira consigam salvaguardar a subsistência de seus núcleos familiares diante de uma atuação desprovida de justificativa legal.

Ademais, a realidade prática das frações operacionais demonstra que o desvio de função das GCMs sabota a lógica da complementariedade e sobrecarrega a Polícia Militar. Ao abandonarem a vigilância fixa e comunitária de praças, parques e educandários para emularem o militarismo por meio de fardamentos táticos, ordem unida e patrulhamentos de rotina, as guardas geram um duplo vácuo de proteção no município: a ineficiência do policiamento executado sem o devido respaldo técnico-legal e o total desamparo do patrimônio público local. Como corolário, a Polícia Militar é compelida a atuar em duplicidade, executando sua missão constitucional de preservação da ordem pública e, simultaneamente, cobrindo o déficit de zelo nas escolas e espaços comunitários vandalizados que restaram desassistidos pela guarda. O investimento municipal robusto na aquisição de fuzis e viaturas camufladas,

portanto, desidrata o orçamento da verdadeira prevenção primária local, como iluminação pública e videomonitoramento, gerando um modelo contraproducente que cobra o seu preço mais alto no bem jurídico supremo tutelado pela Carta Magna: a vida e a integridade física dos cidadãos e dos próprios agentes.

Conclui-se, por conseguinte, que a discricionariedade do gestor municipal encontra limite intransponível na estrita legalidade e no pacto federativo. A atuação das Guardas Civis Municipais em funções típicas da Polícia Militar carece de fundamentação e sinaliza nítido desvio de finalidade constitucional. Como recomendação técnica definitiva para a harmonização das forças, impõe-se o retorno imperativo das GCMs ao seu leito constitucional originário. O fortalecimento da segurança pública não se faz com o nascimento de polícias paralelas imunes ao controle correcional, mas com a valorização da identidade preventiva da guarda. Há uma demanda social urgente e complexa na proteção das escolas contra os ataques e na preservação de praças contra a depredação e o tráfico local; é neste quadrante, pautado pelo dever fundamental à boa administração pública, que a instituição municipal cumpre o seu papel de relevância, permitindo que a Polícia Militar exerça, com exclusividade e rigor técnico, a sua missão constitucional de polícia ostensiva e preventiva.

## REFERÊNCIAS

AGM BRASIL - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS. **Pesquisa Nacional sobre os Números do Efetivo das 23 (Vinte e Três) Guardas Civis Municipais (GCMs) das Capitais dos Estados Brasileiros**. Brasília: AGM Brasil/INEPSP, 05 maio 2025. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2025/10/pesquisa-agm-guardas-capitais.pdf>. Acesso em: 17 maio 2026.

BEATO, Claudio; RIBEIRO, Ludmila. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. e54-e75, out./dez. 2016.

BORDIN, Marcelo. **Hipermilitarização: a segurança pública e as guardas municipais**. 2020. 320 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 9 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 7356, de 5 de outubro de 1989**. Altera a denominação, para Guarda Municipal, do serviço municipal de vigilância, instituído pela Lei nº 6867/86, de 17 de julho de 1986. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1989. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1989/735/7356/lei-ordinaria-n-7356-1989-altera-a-denominacao-para-guarda-municipal-do-servico-municipal-de-vigilancia-instituido-pela-lei-n-6867-86-de-17-de-julho-de-1986>. Acesso em: 04 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Institui normas gerais para as Guardas Municipais, disciplinando o § 8º do art. 144 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 8 ago. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm). Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jun. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm). Acesso em: 9 mai. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Mandado de Injunção nº 6.907/PA**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, julgado em

08/11/2019. Publicado no DJE em 18/12/2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5450400>. Acesso em: 07 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995/DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 25/08/2023. Publicado no DJE em 09/10/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 07 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.215.727 - SP (Tema 1057 da Repercussão Geral)**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 30 ago. 2019. Publicado no DJe em: 26 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5713653>. Acesso em: 16 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 796.111/SP**. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma, julgado em 13/03/2023. Publicado no DJE em 17/03/2023. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=796.111&b=ACOR&p=false&l=10&i=3&operador=AND&ordenacao=TEMA,-DTPB,@NUM,CLAS>. Acesso em: 07 jun. 2026

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 825.268/SP**. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Sexta Turma, julgado em 13/06/2023. Publicado no DJE em 21/06/2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=825.268&b=ACOR&p=false&l=10&i=1&operador=AND&ordenacao=TEMA,-DTPB,@NUM,CLAS&tipo\\_visualizacao=RESUMO&tp=T](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=825.268&b=ACOR&p=false&l=10&i=1&operador=AND&ordenacao=TEMA,-DTPB,@NUM,CLAS&tipo_visualizacao=RESUMO&tp=T). Acesso em: 07 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Seção). **Habeas Corpus nº 830.530 - SP (2023/0187422-9)**. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Brasília, DF, 4 out. 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(%27HC%27%20INPATH\(CLAP\)%20AND%20%27830530%27%20INPATH\(NUM\)\)%20OR%20\(\(%27HC%20830530%27\)%20INPATH\(SUCE\)\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=(%27HC%27%20INPATH(CLAP)%20AND%20%27830530%27%20INPATH(NUM))%20OR%20((%27HC%20830530%27)%20INPATH(SUCE))&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 9 mai. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.977.119/SP**. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Sexta Turma, julgado em 16/08/2022. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@CNOT=%27019301%27>. Acesso em: 4 abr. 2026.

BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. **Topoi**, v. 14, n. 26, jan./jul. 2013, p. 162–173.

BRIGADA MILITAR DO RIO GRANDE DO SUL. **História da Brigada Militar**. Disponível em: <https://www.brigadamilitar.rs.gov.br/historia>. Acesso em: 07 jun. 2026.

CARVALHO, Cláudio Frederico de. **O que você precisa saber sobre Guarda Municipal e nunca teve a quem perguntar**. 3. ed. Curitiba: Edição do Autor, 2011.

CASTRO, Francisco Xavier Medeiros de; SANTOS, Cerlene Sobrinho. O policiamento orientado para a solução de problemas como alternativa ao fenômeno da "hipermilitarização" das Guardas Municipais. **Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (RIBSP)**, v. 7, n. 17, jan./abr. 2024. Disponível em: <https://revista.ibsp.org.br/index.php/RIBSP/article/view/223/175>. Acesso em: 12 out. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Gastos dos Municípios com segurança cresceram 66% na última década, revela estudo da CNM**. Portal CNM, Estudos Técnicos, 14 maio 2026. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/gastos-dos-municipios-com-seguranca-cresceram-66-na-ultima-decada-revela-estudo-da-cnm>. Acesso em: 17 maio 2026.

DEN HEYER, Gareth. **Organizational Barriers to Restructuring Policing Agencies**. Police Practice and Research, v. 23, n. 2, p. 145-159, 2022

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005.

EM DEZ anos, Guardas Municipais se expandiram e polícias encolheram no país. **Consultor Jurídico (ConJur)**, Seção Leis e Polícia, 28 fev. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-28/em-dez-anos-guardas-municipais-se-expandiram-e-policias-encolheram-no-pais/>. Acesso em: 17 maio 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279> . Acesso em: 17 maio 2026.

GASPARINI, Diógenes. As guardas municipais na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 29, n. 113, p. 237-246, jan./mar. 1992.

GEO LISBOA. O Quadrilheiro. **Câmara Municipal de Lisboa**. Disponível em: <https://geo.lisboa.pt/atividades-e-difusao/investigacao/detalhe/o-quadrilheiro/>. Acesso em: 07 jun. 2026

GOMES, Antonio José Ferreira. A história do início das polícias no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 7, n. 12, p. 206-219, dez. 2021.

GRAVATAÍ. **Guarda Municipal**. Disponível em: <https://gravatai.atende.net/cidadao/pagina/guarda-municipal>. Acesso em: 10 out. 2025.

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.

KOPITTKKE, Alberto L. W.; RAMOS, Marília P. O que funciona e o que não funciona para reduzir homicídios no Brasil: uma revisão sistemática. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 414-437, mar./abr. 2021.

LUI, Lizandro; SALES, Eric Rodrigues de. Policiamento baseado em evidências: uma revisão bibliométrica. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 344-359, fev./mar. 2024.

MADEIRO, Carlos. Número de guardas municipais armados triplica em 4 anos no Brasil, diz IBGE. **UOL**, 31 out. 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/10/31/guardas-municipais-armados-brasil-ibge.htm>. Acesso em: 4 abr. 2026

MAIA, Elijonas. Governo federal terá programa de câmeras corporais para guardas municipais. **CNN Brasil**, 19 set. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil/governo-federal-tera-programa-de-cameras-corporais-para-guardas-municipais/>. Acesso em: 11 out. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MENDONÇA, Marilda Watanabe de. As Guardas Municipais e o poder de polícia sob a ótica do Estado de Direito e da Constituição Federal. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 2, p. 33-48, 2011.

MIGALHAS. STJ fixa limitações da atuação das guardas municipais. **Migalhas**, 27 set. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/394305/stj-fixa-limitacoes-da-atuacao-das-guardas-municipais>. Acesso em: 03 abr. 2026.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MOREIRA, Rômulo. Guarda Municipal Não é Polícia In: MOREIRA, Rômulo. **Estudos de Direito Penal e Processual Penal - 2024**. Editora Lumen Juris. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/estudos-de-direito-penal-e-processual-penal-2024/5782405043>. Acesso em: 3 de Abril de 2026.

MURAD, Vinícius. Oficiais da PM-SP não veem "razão técnica" para GCM virar Polícia Municipal. **CNN Brasil**, Política, São Paulo, 14 mar. 2025. Disponível

em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/oficiais-da-pm-sp-nao-veem-razao-tecnica-para-gcm-virar-policia-municipal/>. Acesso em: 17 maio 2026.

OLIVEIRA, Theodoro Luís Mallmann de; SCHMIDT, João Pedro. Funções das guardas municipais no Brasil: ampliação da atuação, porte de armas e preservação dos direitos humanos. **Revista Científica Multidisciplinar da Faculdade Dom Alberto**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 1, p. 1–25, 2024. Disponível em: <https://www.domalberto.edu.br>. Acesso em: 12 out. 2025.

POMBO, Rocha. **Dicionário de sinônimos da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, 2011.

PROPOSTA de Força Municipal é 'absurda', diz presidente da Associação Nacional dos Guardas Municipais. **Central Brasileira de Notícias (CBN)**, Rio de Janeiro, 08 jan. 2025. Disponível em: <https://cbn.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2025/01/08/proposta-de-forca-municipal-e-absurda-diz-presidente-da-associacao-nacional-dos-guardas-municipais.ghtml>. Acesso em: 17 maio 2026.

RODRIGUES, Willian Gustavo. Capítulo 3 – Discricionariedade Administrativa é Liberdade no Regime Jurídico Publicita Brasileiro? In: CALEGARETTI, Helen Karina Luiz (Org.). **Filosofia do Direito: Direito e Liberdade**. São Paulo: Jusbrasil, 2023. Acesso em: 17 maio 2026.

SANTOS, Davi de Paiva Costa. Populismo penal e o princípio da recodificação. **Consultor Jurídico (ConJur)**, 10 fev. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-10/populismo-penal-e-o-principio-da-recodificacao/>. Acesso em: 07 jun. 2026

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (16. Câmara de Direito Criminal). **Apelação Criminal nº 1510508-86.2024.8.26.0228**. Relator: Des. Guilherme de Souza Nucci. São Paulo, 11 fev. 2025. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=6C0004H3M0000&processo.foro=50&processo.numero=1510508-86.2024.8.26.0228>. Acesso em: 16 mai. 2026.

SHERMAN, Lawrence W. **Evidence-Based Policing**. Ideas in American Policing, Washington, DC: Police Foundation, p. 1-15, jul. 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SINAPOL - **SINDICATO NACIONAL DA POLÍCIA**. História: Quadrilheiro. Disponível em: <https://sinapol.pt/historia-quadrilheiro/>. Acesso em: 07 jun. 2026.

SKOGAN, Wesley K. **Why Reforms Fail**. Policing & Society, v. 18, n. 1, p. 23-34, 2008.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SODRÉ, Nelson Werneck. A segurança pública e as funções das Guardas Municipais no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Administrativo**, 2016.

VASCONCELOS, Fernando M. História Militar Policial: necessidade de uma abordagem historiográfica específica. **Revista de História Militar**, 2020.

VELASQUEZ, Douglas Pohlmann. A Inconstitucionalidade Material da Lei nº 13.022/2014 - Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Revista Síntese: Direito Administrativo**, São Paulo, v. 10, n. 111, p. 78-85, mar. 2015.

VILELA, Hugo Otávio Tavares. Ordenações Filipinas e Código Criminal do Império do Brasil (1830) – Revisitando e Reescrevendo a História. **Revista Jurídica da Faculdade de Direito**, ano 3, n. 4, p. 767–780, 2017.