

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUCAS ROBERTO VALOIS SILVA

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA DE EMENDA À  
CONSTITUIÇÃO N° 57/2023: Segurança pública e a função da guarda municipal**

RECIFE

**2025**

LUCAS ROBERTO VALOIS SILVA

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA DE EMENDA À  
CONSTITUIÇÃO N° 57/2023: Segurança pública e a função da guarda municipal**

Monografia apresentada ao curso de Direito da Faculdade Damas da Instrução Cristã, como requisito para obtenção do título de bacharel.

**Orientador:** Me. Rodrigo Duarte

RECIFE

2025

Catalogação na fonte  
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB-4/2116

Silva, Lucas Roberto Valois.	
S586i      A (In)constitucionalidade da proposta de Emenda à constituição nº 57/2023: segurança pública e a função da Guarda Municipal / Lucas Roberto Valois Silva. - Recife, 2025.	
36 f.	
Orientador: Prof. Me. Rodrigo Duarte.	
Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia - Direito) – Faculdade Damas da InSTRUÇÃO Cristã, 2025.	
Inclui bibliografia.	
1. Guarda municipal. 2. Segurança pública. 3. PEC 57/23. 4. Constitucionalidade. 5. Pacto federativo. I. Duarte, Rodrigo. II. Faculdade Damas da InSTRUÇÃO Cristã. III. Título.	
340 CDU (22. ed.)	FADIC (2025.1-017)

LUCAS ROBERTO VALOIS SILVA

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA DE EMENDA À  
CONSTITUIÇÃO N° 57/2023: Segurança pública e a função da guarda municipal**

Monografia apresentada ao curso de Direito da  
Faculdade Damas da Instrução Cristã, como  
requisito para obtenção do título de bacharel.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX – Orientador  
(Nome da instituição)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX – Membro  
(Nome da instituição)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX – Membro  
(Nome da instituição)

Recife, xxx de xxxx de 2025

## RESUMO

O presente trabalho analisa a (in)constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) N° 57/2023, que propõe a transformação das guardas municipais em órgãos de segurança pública, alterando disposições do artigo 144 da Constituição Federal de 1988. Considerando a atual previsão constitucional acerca da organização dos órgãos de segurança pública, a pesquisa busca compreender se a proposta está alinhada aos princípios vigentes e à ordem constitucional brasileira. O trabalho considera a atual organização dos órgãos de segurança pública, e como as guardas municipais se localizam frente às competências constitucionais e legais determinadas, destacando o papel que desempenham atualmente. Adota-se uma abordagem qualitativa, descritiva e jurídico-dogmática, com análise documental da PEC, revisão bibliográfica e estudo de jurisprudências relacionadas às guardas municipais e à segurança pública.

**Palavras-chave:** guarda municipal; segurança pública; PEC 57/23; constitucionalidade; pacto federativo.

## ABSTRACT

This study analyzes the (un)constitutionality of Constitutional Amendment Proposal (PEC) No. 57/2023, which proposes transforming municipal guards into public security bodies, amending provisions of Article 144 of the Federal Constitution of 1988. Considering the current constitutional framework for the organization of public security bodies, the research seeks to determine whether the proposal aligns with prevailing principles and the Brazilian constitutional order. The study examines the current organization of public security bodies and the constitutional and legal competencies of municipal guards, highlighting their current role. A qualitative, descriptive, and legal-dogmatic approach was adopted, including document analysis of the PEC, a bibliographic review, and case law studies related to municipal guards and public security.

**Keywords:** municipal guard; public security; PEC 57/23; constitutionality; federal pact.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>2 A CONSTITUCIONALIDADE DA SEGURANÇA PÚBLICA .....</b>	<b>9</b>
2.1O Estado brasileiro e a segurança pública .....	9
2.2A constitucionalidade da polícia ostensiva.....	11
2.3O papel constitucional da guarda municipal.....	14
<b>3 A ATIVIDADE DE POLÍCIA OSTENSIVA PELA GUARDA MUNICIPAL.....</b>	<b>20</b>
3.1Tema 656 do STF: leading case do RE 608.588 e a teoria dos poderes implícitos .....	20
3.2A constitucionalização do policiamento ostensivo e comunitário realizado pelas guardas municipais a partir do entendimento do STF.....	22
<b>4 A CONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 57/2023.....</b>	<b>25</b>
4.1A competência do legislativo federal para propor emenda constitucional atinente à segurança pública.....	25
4.2A constitucionalidade da atuação da guarda municipal como polícia ostensiva .....	28
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>32</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>34</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 apresenta um texto claro e nítido ao estabelecer que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Tendo como objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, o artigo elenca os órgãos responsáveis por exercerem essa função, que inclui as polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, civis e militares dos estados e do Distrito Federal, o corpo de bombeiros militares e, mais recentemente, as polícias penais federal, estaduais e distrital, incluídas por meio da Emenda Constitucional nº 104/2019.

No entanto, um adendo importante é o texto do parágrafo 8º do mesmo artigo, que confere aos municípios a faculdade de constituir guardas municipais com a finalidade específica de proteger seus bens, serviços e instalações. Observa-se, de início, uma delimitação explícita, que não deixa margem para dúvidas ao delimitar as funções das guardas municipais enquanto órgão de segurança pública. O parágrafo 8º tão somente indica que a atuação das guardas municipais deve ser limitada ao âmbito patrimonial e administrativo municipal.

Desse modo, o legislador constituinte parece ter sido preciso ao impossibilitar o exercício da função de polícia ostensiva pela guarda municipal, visto que embora o órgão se encontre no rol das instituições de segurança pública previstas no art. 144 da Constituição, não lhe é delegado competência específica para tanto, muito em razão da autonomia relativa dos municípios.

Ao enfrentar o tema em sede de matéria penal e processual penal, o Superior Tribunal de Justiça tem pacificado o entendimento no sentido de que nas hipóteses de a guarda municipal atuar como polícia ostensiva, têm-se uma ilegalidade, diante de conduta contrária às suas atribuições constitucionais, como definido pela corte no AgRg no HC 890003/SP, julgado em 16.10.2024.

Mais que isso, nos casos em que se constata a prática de função ostensiva, se exige demonstração concreta da existência de relação direta e imediata com a proteção dos bens e instalações ou garantia da execução de serviços municipais, em respeito ao cumprimento normativo constitucional, conforme entendido no AgRg no HC 843530/SP, julgado pela Quinta Turma em 15.10.2024, de relatoria da Ministra Daniela Teixeira.

Diante das dificuldades da atuação da guarda municipal, a promulgação da Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) buscou estabelecer diretrizes para uniformizar seu exercício, e mais tarde, a Lei nº 13.675/2018 (que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP) caminhou no mesmo sentido. Porém, na prática, tais normas não

foram suficientes para sanar as controvérsias. O cenário atual continua a gerar debates judiciais e doutrinários.

Nesse contexto, a Proposta de Emenda à Constituição nº 57/2023 (PEC 57/23) surge como uma tentativa de formalizar as guardas municipais como órgãos de segurança pública, lhes dando o poder de atuação como polícia ostensiva. A proposta se soma ao crescente debate sobre os limites constitucionais da atuação das guardas municipais. A grande questão, *a priori*, está em identificar se essa “transformação” se alinha aos princípios constitucionais vigentes, ou se configura uma afronta à estrutura delineada pela Constituição de 1988, sendo uma mudança incompatível com o texto constitucional.

A alteração, se compatível com a ordem constitucional, representaria uma mudança significativa para a realidade do Brasil, que de acordo último censo do IBGE, hoje tem mais de 5568 municípios. Dessa forma, este trabalho se propõe a analisar a (in)constitucionalidade da PEC 57/2023, à luz dos princípios e determinações da Constituição Federal, considerando as implicações jurídicas e os desafios práticos dessa proposta para o sistema de segurança pública brasileiro.

A possível reestruturação do papel das guardas municipais como órgãos de segurança pública traria implicações materiais e políticas que ultrapassam a esfera jurídica, pois sob o ponto de vista federativo, a alteração representa uma significativa mudança na descentralização do poder de polícia.

Diante disso, em um primeiro momento, irá se analisar a segurança pública, a função de polícia ostensiva e o papel da guarda municipal conforme o texto constitucional, para em seguida compreender o papel das guardas municipais frente à jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal, principalmente quanto ao impacto do recente julgamento do Tema 656 no RE 608.588/SP, que estabeleceu parâmetros sobre a possibilidade de atuação das guardas municipais no policiamento ostensivo e comunitário.

Por fim, o estudo se debruçará sobre os aspectos formais e materiais da PEC 57/2023, investigando sua compatibilidade com a ordem constitucional brasileira à luz da distribuição federativa de competências, analisando se a transformação das guardas municipais em órgãos de segurança pública plenos representa uma violação do pacto federativo ou, ao contrário, uma adequação necessária do texto constitucional à realidade social contemporânea e às necessidades de segurança pública.

Busca-se, dessa forma, contribuir para o debate jurídico-constitucional sobre os limites e possibilidades de atuação das guardas municipais, tendo como pano de fundo o paradigma da segurança cidadã e a necessidade de cooperação entre os entes federativos.

Para alcançar o resultado pretendido, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo e jurídico-dogmático, fundamentada na análise detalhada dos elementos normativos e contextuais envolvidos. Para isso, utiliza-se a análise documental da Proposta de Emenda à Constituição nº 57/2023 (PEC 57/23), complementada por uma revisão bibliográfica que abrange leis, doutrinas e artigos científicos sobre o tema. Além disso, são estudadas jurisprudências relevantes que abordam a atuação das guardas municipais e seu papel no sistema de segurança pública, permitindo uma compreensão crítica e contextualizada das controvérsias jurídicas relacionadas ao tema.

## 2 A CONSTITUCIONALIDADE DA SEGURANÇA PÚBLICA

### 2.1 O Estado brasileiro e a segurança pública

Antes de destrinchar os pormenores que circundam a atuação da guarda municipal, qual é objeto da presente pesquisa, é imprescindível descrever adequadamente conceitos do direito público brasileiro, que se manifestam juridicamente a partir de acalorados debates doutrinários. Para que se tenha plena noção do campo a qual a pesquisa se propõe a explorar, o primeiro termo a ser estudado refere-se à segurança pública – isso é, compreender o que efetivamente se entende como segurança pública, frente à organização política e jurídica do Brasil.

A segurança pública é um direito social fundamental<sup>1</sup>, previsto expressamente na Constituição Federal de 1988. O artigo 144 estabelece que a segurança pública é "dever do Estado, direito e responsabilidade de todos". A respectiva norma tem como finalidade a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio<sup>2</sup>, concentrando-se na implementação dos órgãos de polícia de segurança.

Quanto à definição de segurança pública, se trata de uma situação de preservação ou reestabelecimento da convivência social, permitindo que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de terceiros – ou seja, assume o caráter de atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas<sup>3</sup>.

O conceito de segurança pública possui um grande encargo simbólico e estrutural frente à sociedade, pois ao fim, a segurança dos cidadãos é a legitimidade e o sentido de existência do Estado<sup>4</sup>, sendo ele quem deve regular o comportamento dos indivíduos. Com isso, é possível constatar que a definição de segurança pública transcende a simples ideia de proteção individual, configurando-se como um elemento essencial para a manutenção da ordem e do equilíbrio nas relações sociais.

Conforme brevemente definido, a segurança pública trata-se da preservação à harmonia social, por meio da garantia que os direitos fundamentais sejam respeitados, e que as atividades individuais e coletivas sejam realizadas sem interferências arbitrárias ou ameaças – contemporaneamente, é essa organização social que torna inconcebível a vida fora do Estado<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> FERRER, Flávia. O direito à segurança. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 26, jul./dez. 2007.

<sup>2</sup> LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 1133.

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 777-778.

<sup>4</sup> DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana**: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 73.

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 116.

Logo, o conceito de segurança não se limita a um estado estático de paz, mas abrange um conjunto de ações voltadas para a vigilância, a prevenção e a repressão de condutas que coloquem em risco o bem-estar social. A prática dessas ações é o que leva o Estado a cumprir sua finalidade: a busca pelo bem comum de um certo povo, situado em determinado território<sup>6</sup>.

Assim, caminhando por conceitos da ciência política, percebe-se que a partir do momento que os cidadãos renunciam à liberdade ilimitada, vão do *status naturalis* para o *status civilis*, de modo a criar-se uma expectativa de proteção estatal, que evite o estado de guerra de todos contra todos e desenvolva um pacto de associação pacífica<sup>7</sup>. Como ensina Hobbes, crie-se esse grande Leviatã, chamado de Estado (*civitas*), um homem mais alto e robusto que o natural, instituído para proteção e defesa<sup>8</sup>.

Dado à importância do tema, o constituinte originário estabeleceu no caput do artigo 144 um rol de órgãos responsáveis pela segurança pública, incluindo as polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, civis, militares e os corpos de bombeiros militares. Posteriormente, através da Emenda Constitucional nº 104/2019, foram incluídas as polícias penais federal, estaduais e distrital. Essa estruturação trata, especificamente, das atividades de segurança interna, que pode ser definida da seguinte forma<sup>9</sup>:

As atividades de segurança interna são as que buscam preservar a ordem pública e proteger os integrantes da coletividade da violência, com prevenção e repressão às atividades delituosas. A segurança interna recebe, comumente, a denominação de segurança pública.

As atividades ligadas à segurança pública visam ao controle do crime e à segurança e proteção do cidadão contra a criminalidade.

A segurança pública assume, assim, um caráter dinâmico e multifacetado, envolvendo a atuação coordenada de órgãos especializados que buscam prevenir a ocorrência de crimes, mitigar riscos e reagir a emergências. Nesse sentido, a sua operacionalização é indissociável de princípios como legalidade, eficiência e proporcionalidade, diretrizes inerentes a todo e qualquer agente público, uma vez que seu objetivo maior é promover a harmonia social sem comprometer os direitos e liberdades individuais.

Em palavras mais exatas, a estruturação constitucional da segurança pública reflete uma organização federativa, com atribuições específicas distribuídas entre União, Estados e Distrito

---

<sup>6</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado.** 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 111

<sup>7</sup> DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana:** o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 73.

<sup>8</sup> HOBBES, Thomas. **Leviatã.** Tradução Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2014, p. 21.

<sup>9</sup> FERRER, Flávia. O direito à segurança. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 26, jul./dez. 2007, p. 112.

Federal. Nesse contexto, os Municípios receberam um tratamento diferenciado, com previsão expressa apenas para a constituição de guardas municipais, conforme disposto no §8º do artigo 144. De forma distinta, e que merece atenção, os policiais militares também receberam tratamento próprio, ao lhes ser denominado a tarefa de polícia ostensiva.

Contudo, mesmo diante as particularidades das funções e competências específicas dos entes federados e dos órgãos de segurança pública, é devidamente apropriado apontar a existência de uma cooperação federativa, tutelada e protegida pela Constituição a partir de previsão expressa, que detém como finalidade o mantimento da ordem e da paz para seus cidadãos.

A partir da ideia explorada de segurança pública, observa-se que compreender o conceito de polícia ostensiva frente ao ordenamento constitucional é de suma importância, pois trata de função própria e que reúne atividades relevantes à continuidade da vida pacífica em sociedade. Ocorre que, para compreender as minúcias da atuação da guarda municipal, é preciso antes analisar se sua função possui qualquer semelhança com aquela que foi delegada exclusivamente à polícia militar<sup>10</sup>.

## 2.2 A constitucionalidade da polícia ostensiva

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma importante inovação terminológica ao estabelecer, em seu artigo 144, §5º, que compete às polícias militares o exercício da "polícia ostensiva" e a preservação da ordem pública. Esta escolha terminológica se manifesta em uma significativa ampliação das atribuições das polícias militares no âmbito da segurança pública.

A expressão polícia ostensiva contém em si a integralidade das fases do exercício de poder de polícia<sup>11</sup>, e inclui: (a) reserva legal à atuação policial; (b) consentimento e autorização do Estado à atividade policial; (c) atuação fiscalizatória da polícia e (d) sanção policial na repressão de infrações<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Acaso se considere a literalidade da lei, dá-se a entender a função de polícia ostensiva como exclusiva da polícia militar. Porém, a interpretação atual do STF caminha no sentido de realizar uma hermenêutica constitucional integrativa do art. 144 da Carta Magna, conforme será demonstrado no presente trabalho mais à frente.

<sup>11</sup> MOREIRA NETO, Digo de Figueiredo. **A segurança pública na constituição. Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 28, n. 109, p. 137-148, 1991, p. 146-147.

<sup>12</sup> De acordo Moreira Neto, memorável jurista administrativista brasileiro, o “policimento ostensivo” tão somente corresponde à atividade de fiscalização, enquanto o termo “polícia ostensiva” alcança a integralidade das fases do exercício de poder de polícia. Trata-se de diferenciação importante, que guiará o presente trabalho, qual adotará o termo “polícia ostensiva”, conforme a ideia postulada na citada definição.

Logo, no exercício da função, a polícia militar, enquanto polícia ostensiva, atua de maneira preventiva, na forma de polícia administrativa, pois não lhe cabe a persecução penal<sup>13</sup>, mas por outro lado, lhe cabe a responsabilidade de mantimento da ordem pública, no bojo de não permitir a ruptura da tranquilidade e da normalidade – é possível definir tais preceitos da seguinte forma<sup>14</sup>:

[...] o aspecto da tranquilidade pública, que integra o conceito de ordem pública, pode ser definido pela ausência de qualquer espécie de anormalidade que possa atingir o seio da comunidade. Por consequência, qualquer fato que venha a afetá-la interfere diretamente na ordem pública. Em seguida, tratar-se-á a respeito da salubridade pública, que, junto da tranquilidade, compõe a definição do termo ‘ordem pública’.

Portanto, no desempenho da função ostensiva – tamanho a necessidade de cumprimento de dever constitucional – é abrangido todos os atos necessários à garantia da ordem pública, pois o objetivo final é cumprir a lei e impedir que ordenamento jurídico seja violado a partir da prática de infrações<sup>15</sup>. Para bem resumir tal pensamento, o que se têm é uma polícia que deve agir, de modo adequado às suas limitações, isso é, dentro do que a lei lhe permite, para manter a tranquilidade pública inviolada.

Ao discorrer sobre o presente tema, a Advocacia Geral da União emitiu o Parecer nº GM-25, pontuando que a polícia ostensiva advém da conjuntura do estabelecimento da exclusividade constitucional e da demarcação da competência policial dos policiais militares. Indo além, destaca-se que os termos “polícia ostensiva” e “preservação da ordem pública” não se referem a atuações distintas, mas sim a ações contidas uma na outra, tendo em consideração que a polícia ostensiva se destina, acima de tudo, a preservar a ordem pública a partir da ação dissuasória da presença do policial fardado<sup>16</sup>.

Desse modo, considerando a necessidade de preservação da ordem pública, para cumprir o mandamento constitucional do art. 144, §5º, no desempenho da função ostensiva, há não apenas o extenso exercício de poder de polícia, mas também, dentro das limitações legais, o restrito exercício de polícia judiciária, naquilo que concerne aos atos que garantam, justamente,

---

<sup>13</sup> NASCIMENTO, Paula Rafaela Tagata Biá; NASCIMENTO, Nélio Reis Biá. Policiamento ostensivo como ferramenta de prevenção a ilícitos. *Revista Eletrônica Casa de Macunaíma*, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 93-101, jan./jun. 2018. p. 97.

<sup>14</sup> SANTOS, Giovanni Fagundes dos; SILVEIRA, Miguel Ângelo da. **Poder de polícia administrativa como instrumento de prevenção ao crime**. *Revista Ordem Pública e Defesa Social*, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 171–189, jul./dez. 2015, p. 174.

<sup>15</sup> NASCIMENTO; NASCIMENTO, *op cit.*, p. 98.

<sup>16</sup> BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer n. GM – 025, de 10 de agosto de 2001**. As Forças Armadas, sua atuação, emergencial, temporária, na preservação da ordem pública. Aspectos relevantes e norteadores de tal atuação. p. 9. Disponível em: [www.agu.gov.br/atos/detalhe/8417](http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8417). Acesso em: 01 dez. 2024.

a supracitada segurança da ordem pública. Dada a complexidade da presente discussão, é condizente apresentar breve ensaio acerca dos aspectos técnicos-legais que circundam o conceito de polícia ostensiva:

Fica explícito que a polícia militar flutua, ora atuando como polícia administrativa, preventivamente, através da ação presença do policial militar fardado e equipado, que, por si só, dissuade a ação de alguém que esteja planejando a prática de um ilícito penal, seja através de uma fiscalização administrativa, como uma blitz policial militar que verifica se os veículos circulam em conformidade com o Código de Trânsito Brasileiro. Ora atuando como polícia judiciária, repressivamente, fazendo a prisão de uma pessoa que esteja em flagrante delito da prática de um crime.<sup>17</sup>

Diante dessas considerações, é perceptível que a constitucionalidade da polícia ostensiva reside na atribuição dada à polícia militar, qual assumiu a responsabilidade da preservação da ordem pública. A medida de mantimento da incolumidade pública caracteriza-se principalmente pela visibilidade dos agentes policiais, representada a partir da presença de policiais fardados e equipados, com a finalidade una de prevenir crimes.

Essa atribuição reforça o caráter preventivo e dissuasório da atuação policial, essencial para evitar a concretização de ilícitos e assegurar a convivência pacífica conforme diretrizes constitucionais. Assim, a previsão constitucional da polícia ostensiva não apenas é legítima, mas também crucial para a efetividade do modelo de segurança pública delineado pela Constituição.

Observando a segregação de funções entre as diferentes polícias, cabe retomar célebre ensinamento de Di Pietro<sup>18</sup>, qual denota que em um primeiro momento, a polícia administrativa realmente era uma polícia de segurança, mas com o advento do Estado liberal, começa a ocorrer uma transformação, de modo a resultar no que seria a distinção entre uma polícia geral e policiais especiais, que atuam em variados setores.

Trazendo esse pensamento para a Constituição brasileira vigente, torna-se notável que a descentralização de funções entre as diferentes polícias tem como objetivo a melhor eficácia e garantia da ordem pública, o que justifica, nesse primeiro momento do ensaio, a compreensão em torno da exclusividade constitucional esquematizada pelo legislador ao incluir o termo polícia ostensiva aos policiais militares.

---

<sup>17</sup> MACHADO, Donavan Farias; JESUS, José Lauri Bueno de. **Aspectos legais da polícia ostensiva de competência da polícia militar.** *Revista Direito em Debate*, [S. l.], v. 42, n. 8, p. 123-140, jul./dez. 2014, p. 133. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate>. Acesso em: 8 dez. 2024.

<sup>18</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 136.

Com base nisso, a presente discussão torna-se, porventura, a de compreender qual a função constitucional delimitada à guarda municipal, e mais à frente, como (e se) essa função tem qualquer relação com a constitucionalidade da polícia ostensiva, atividade restrita pela Carta Magna à polícia militar.

### 2.3 O papel constitucional da guarda municipal

A origem das guardas municipais remonta ao período feudal, quando desempenhavam o papel de proteção de propriedades e da segurança local. No Brasil, sua história oficial inicia-se com a Lei de 10 de outubro de 1831, durante o período imperial, que criou o Corpo da Guarda Municipal. Posteriormente, em 1892, foi criada a primeira guarda municipal em Porto Alegre<sup>19</sup>.

Durante grande parte da história republicana brasileira, especialmente após o Estado Novo e a criação das polícias militares estaduais, as forças municipais foram perdendo suas atribuições, com a centralização do poder nos Estados – esta tendência foi intensificada durante o Regime Militar, quando os Decretos-Lei Federais 667/1969 e 1070/1969 impossibilitaram a atuação plena dos municípios na segurança pública<sup>20</sup>.

Desse modo, constata-se que nas Constituições anteriores à de 1988, não havia previsão específica para as guardas municipais. Indo por uma via inédita, a Carta de 1988 trouxe expressamente essa possibilidade no §8º do artigo 144, embora não as tenha incluído expressamente entre os órgãos de segurança pública listados no caput do artigo – tal fato gerou controvérsias interpretativas quanto ao seu papel e às suas atribuições<sup>21</sup>.

Assim, reforça-se: a Constituição Federal atribuiu às guardas municipais, através do §8º do artigo 144, a específica finalidade de proteção de seus bens, serviços e instalações municipais. Essa delimitação constitucional resulta, em uma leitura inaugural, no que parece uma interpretação restritiva quanto ao papel das guardas municipais no sistema de segurança pública. Porém, o que se tem, na realidade, é uma previsão constitucional ampla<sup>22</sup>, ante a indefinição exata de bens, serviços e instalações.

---

<sup>19</sup> QUEIROZ, Thaisa Aparecida da Silva de; SANCHES, Ademir Gasques. Competências da guarda municipal sob a perspectiva do direito constitucional. **Revista Contemporânea**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 1-22, 2024, p. 4.

<sup>20</sup> BEZERRA, Thaís Maia Carvalho. Competência municipal concernente a segurança pública com advento da Lei Federal nº 13.022/2014. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 61-80, jul/dez. 2018, p. 66.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>22</sup> CAMPOS, William Sergio Antunes de. **A guarda municipal no contexto da segurança pública integrada: desafios e perspectivas no exercício funcional frente à demanda por segurança e proteção do cidadão**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social)

A interpretação do dispositivo constitucional supracitado gerou relevante controvérsia jurídica, centrada na inclusão ou não das guardas municipais entre os órgãos de segurança pública e no alcance da expressão "proteção de seus bens, serviços e instalações". Ao avaliar o tema, parcela da doutrina entende pela impossibilidade de "ampliação" da competência na regulamentação da guarda municipal, nos seguintes termos<sup>23</sup>:

[...] Como visto, defendendo uma interpretação restritiva do texto constitucional, parte da doutrina prega que o Município não pode, a pretexto da invocação da sua autonomia legislativa, criar e regulamentar a guarda municipal, ampliando as suas competências, pois, trata-se de matéria cuja competência está rigidamente fixada na Magna Carta de 1988 [...].

Por outro lado, desenvolveu-se entendimento de que a localização topográfica do dispositivo – inserido no capítulo constitucional dedicado à segurança pública – sinalizaria sua integração a este sistema, ainda que com competências mais restritas. Esta visão foi posteriormente corroborada pela Lei 13.675/2018, que, ao criar o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), expressamente incluiu as guardas municipais entre seus órgãos integrantes

Em retrospecto, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a ausência de regulamentação específica sobre as guardas municipais resultou em considerável heterogeneidade em sua implementação pelos municípios brasileiros, de modo que "algumas se limitaram ao resguardo do patrimônio público, enquanto outras atuaram como polícias ostensivas, inclusive portando armamento letal"<sup>24</sup>.

Assim, o problema da época foi justamente a pluralidade de modelos, que evidenciou a necessidade de uniformização nacional, concretizada apenas em 2014, com a edição da Lei Federal nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais). O Estatuto Geral das Guardas buscou padronizar a instituição e regulamentar o §8º do artigo 144 da Constituição Federal, expandindo, inevitavelmente, as possibilidades de atuação das guardas municipais, dispostas no art. 5º do referido diploma normativo.

Ou seja, o conflito hermenêutico em torno de quais seriam as funções das guardas municipais foi parcialmente mitigado com o advento da Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das

---

<sup>23</sup> - Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, p. 58.

<sup>24</sup> BEZERRA, Thaís Maia Carvalho. Competência municipal concernente a segurança pública com advento da Lei Federal nº 13.022/2014. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 61-80, jul/dez. 2018, p. 66.

<sup>25</sup> QUEIROZ, Thaisa Aparecida da Silva de; SANCHES, Ademir Gasques. Competências da guarda municipal sob a perspectiva do direito constitucional. **Revista Contemporânea**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 1-22, 2024, p. 5.

Guardas Municipais), e posteriormente da Lei nº 13.675/2018 (que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP).

Em decorrência de ambas as normas, se teve uma ampliação interpretativa do papel das guardas municipais, reconhecendo sua integração ao sistema de segurança pública nacional – ainda que com atribuições específicas. Acerca dessa discussão, é válido a seguinte nota, que demarca a necessidade de atuação das guardas na proteção dos bens municipais<sup>25</sup>:

Essa explanação é importante na medida em que imaginamos o universo e amplitude que a proteção aos bens, serviços e instalações confere às Guardas Municipais. A análise da atuação da proteção dos bens municipais pela Guarda Municipal nos mostra que é errôneo quando se propaga que o agente da guarda municipal deveria trabalhar num posto fechado das instalações da prefeitura.

Ocorre que, ao analisar quais são os órgãos que compõe a segurança pública, conclui-se que não existe hierarquia entre eles. O que há, na verdade, são competências e funções distintas, cada qual com sua especificidade e responsabilidade própria<sup>26</sup>. Portanto, embora não constem expressamente no rol do art. 144 da Constituição, as guardas municipais indubitavelmente integram o sistema de segurança pública.

Some-se a isso que a instituição do SUSP pela Lei nº 13.675/2018 trouxe justamente uma nova perspectiva para a atuação das guardas municipais. O artigo 9º, VII, da referida lei, estabeleceu que as guardas municipais são integrantes operacionais do SUSP, contribuindo no reconhecimento de sua participação efetiva no sistema de segurança pública nacional.

Inclusive, esse foi o entendimento do STF ao julgar o ADPF 995<sup>27</sup>, que tratava do reconhecimento das guardas municipais como órgão de segurança pública. A decisão, ao considerar a necessidade de união de esforços para o combate ao crime, foi no sentido de conceder interpretação conforme à constituição aos artigos 4º da Lei 13.022/14 e 9º da 13.675/18, de modo a declarar inconstitucional todas as interpretações judiciais que excluem as guardas municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

---

<sup>25</sup>CAMPOS, William Sergio Antunes de. **A guarda municipal no contexto da segurança pública integrada: desafios e perspectivas no exercício funcional frente à demanda por segurança e proteção do cidadão.** 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social) - Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, p. 59.

<sup>26</sup>CAMPOS, *op. cit.*, 2013, p. 55.

<sup>27</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão na ADPF nº 995.** Julgamento realizado pelo Plenário em Sessão Virtual de 18 a 25 de agosto de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 1 dez. 2024.

Devido à importância do entendimento firmado pela Corte Suprema, que vem consolidando a jurisprudência no sentido de permitir a ampliação de atuação das guardas municipais, é imprescindível citar ementa do acórdão proferido em sede da ADPF 995, eis que se tratou de passo significativo do STF na construção dos atuais precedentes sobre o tema:

**DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, §8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI N° 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.** 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao, com CONGRESO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

Nesse sentido, percebe-se que a compreensão do papel das guardas municipais na segurança pública passou – e vem passando – por complexa construção normativa e jurisprudencial. Adiciona-se ao debate que, ao falar de uma interpretação expansiva do conceito de bens, serviços e instalações municipais, há respaldo na própria legislação vigente.

O Código Civil, em seu artigo 99, classifica os bens públicos em três categorias: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. Com base nesse conceito, infere-se que a proteção dos bens de uso comum (praças, ruas, estradas) naturalmente implica na proteção das pessoas que os utilizam – o que legitimaria, por consequência, a atuação preventiva e ostensiva da guarda municipal nestes espaços públicos.

Ao analisar com cautela a atividade desempenhada pela guarda municipal – sendo que o órgão tem como uns seus maiores objetivos legitimados a proteção aos serviços e bens municipais – é indiscutível que lhes é assegurado (mesmo que com restrições) o exercício de poder de polícia. Isso é, sempre que estiver diante um cenário de risco ao bem-estar público,

por qualquer atividade ilícita que perturbe a ordem, segurança e/ou moral, poderá o órgão atuar de modo preventivo ou repressivo<sup>28</sup>, até mesmo por meio da prática de condutas coercitivas diante eventual resistência ou violência.

Dessa forma, no exercício de sua função, os guardas municipais atuam, imbuídos do poder de polícia, dentro dos limites constitucionais prepostos. O que se espera é que não deveria haver diferenciação, nesse quesito, às demais instituições policiais, senão quanto à atuação dentro da competência municipal<sup>29</sup>.

Sendo mais exato, a atividade repressiva e preventiva da guarda municipal reside no desenho constitucional de sua função, de modo que a discussão em muito se centra na dificuldade de definir quais seriam os limites dessa atuação, e o quanto se aproxima da função de polícia ostensiva desempenhada pelos policiais militares.

Essa discussão legal, aliado às mudanças jurisprudenciais, demonstra uma tendência de compreensão mais ampla do papel das guardas municipais, sem, contudo, desnaturar os limites constitucionais de sua atuação. A interpretação sistemática do ordenamento jurídico indica, tão somente, que as guardas municipais, embora integrem o sistema de segurança pública, mantêm suas atribuições específicas definidas constitucionalmente.

Todavia, é importante se atentar ao fato de que há uma autonomia relativa e limitada do município quanto à segurança pública, pois devido à natureza da matéria, mesmo que haja evidente interesse local<sup>30</sup>, a competência transcende aos interesses do estado-membro. Ocorre que, no caso específico das guardas municipais, insurge a discussão se essa autonomia relativa se materializa na limitação das atribuições à proteção dos bens, serviços e instalações municipais, ou se seria possível avançar sobre competências estaduais típicas de policiamento ostensivo, que contém delimitação constitucional expressa à polícia militar.

É neste contexto que se insere a discussão sobre a PEC 57/2023, que propõe alterações significativas no status constitucional das guardas municipais, buscando sua transformação em órgãos de segurança pública, com implicações diretas na ordem constitucional vigente. Trata-se da retomada de um debate que já foi enfrentado durante a elaboração da Constituição Federal,

<sup>28</sup>AGUIAR, Alessandro Gomes de. **Guarda municipal e os desafios de um novo paradigma**: o poder de polícia. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) - Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2017, p. 7

<sup>29</sup>CAMPOS, William Sergio Antunes de. **A guarda municipal no contexto da segurança pública integrada: desafios e perspectivas no exercício funcional frente à demanda por segurança e proteção do cidadão**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social) - Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013, p. 64.

<sup>30</sup>GASPARINI, Diogenes. As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 29, n. 113, p. 229-242, jan./mar. 1992, p. 231.

quando se optou por manter as atividades da guarda municipal restritas à proteção de bens, serviços e instalações do município<sup>31</sup>.

Logo, a partir das discussões oriundas dos termos sobrepostos, têm-se que a PEC 57/2023 busca, meio a controvérsias, ampliar a função da guarda municipal<sup>32</sup>, incluindo em suas atividades o inteiro exercício de polícia ostensiva. A questão, então, pauta-se em entender se tal mudança é aplicável frente à inteira organização constitucional do Brasil. Logo, para que tal análise prossiga adequadamente, se faz apropriado vislumbrar, com máxima cautela, o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, a partir do julgamento do Tema 656, realizado em 2025.

---

<sup>31</sup>GASPARINI, Diogenes. As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 29, n. 113, p. 229-242, jan./mar. 1992Ibid., p. 240.

<sup>32</sup>O referido projeto de lei será discutido e apresentado mais à frente.

### 3 A ATIVIDADE DE POLÍCIA OSTENSIVA PELA GUARDA MUNICIPAL

#### 3.1 Tema 656 do STF: *leading case* do RE 608.588 e a teoria dos poderes implícitos

O Supremo Tribunal Federal, em sede do Recurso Extraordinário nº 608.588<sup>33</sup>, julgado em 20 de fevereiro de 2025, enfrentou os limites da atividade de policiamento preventivo e comunitário realizado pela Guarda Civil Metropolitana do município de São Paulo. Diante de suas particularidades, que se entrelaçam aos conceitos discutidos no capítulo anterior, o processo tornou-se *leading case* do Tema de nº 656, de repercussão geral.

O caso em questão tratava de avaliar a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei nº 13.866, de 1º de julho de 2004 do município de São Paulo, qual prevê:

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

I - exercer, no âmbito do Município de São Paulo, as ações de segurança urbana, em conformidade com as diretrizes e programas estabelecidos pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana, promovendo o respeito aos direitos humanos; (Redação dada pela Lei nº 14879/2009).<sup>34</sup>

Como se observa, a norma municipal é reflexo perfeito da presente discussão, pois as “ações de segurança urbana”, enquanto atribuição da guarda municipal, possuem uma série de possibilidades de atuação, incluindo a possibilidade de atuação enquanto polícia ostensiva: fiscalizar e repreender infrações na esfera do município.

O aludido caso teve início com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no âmbito estadual, promovida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo perante o Tribunal de Justiça de São Paulo. O Ministério Público Estadual alegava que o dispositivo ora discutido, ao atribuir o exercício de policiamento preventivo e comunitário à Guarda Civil Metropolitana, estaria invadindo a esfera de competência constitucional atribuída à polícia militar.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou procedente a ADI nº 9034981-58.2007.8.26.0000<sup>35</sup>, declarando a inconstitucionalidade do inciso I do artigo 1º da Lei Municipal nº 13.866/2004. Segundo entendimento do TJSP, a outorga do exercício da

---

<sup>33</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 608.588/SP**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 20 de fevereiro de 2025. DJe 27 fev. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3832832>. Acesso em: 8 mar. 2025.

<sup>34</sup> A redação antiga da norma em questão também foi enfrentada no julgamento do RE 608.588, qual previa: “I - exercer, no âmbito do Município de São Paulo, o policiamento preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos;”

<sup>35</sup> As movimentações processuais referenciadas se encontram em peças de acesso público, conforme já indicado. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3832832>. Acesso em: 8 mar. 2025.

segurança pública à guarda municipal foi além dos limites estabelecidos no art. 147 da Constituição Estadual, cujo conteúdo reproduz, nos exatos termos, preceito do artigo 144, § 8º, da Constituição Federal.

No entendimento do tribunal estadual, o policiamento preventivo e comunitário consistiria em atividade de segurança pública que só pode ser exercida pelos órgãos (de segurança pública) mencionados no caput do art. 144 da Constituição Federal. O TJSP também destacou que a polícia militar e a polícia civil foram incumbidas do exercício da segurança pública no âmbito local, não podendo tal função ser conferida às guardas municipais.

Em sequência, após a decisão do TJSP, a Câmara Municipal de São Paulo, insatisfeita, interpôs Recurso Extraordinário, arguindo ofensa ao art. 144, § 8º, da Constituição Federal. Além disso, também argumentaram pela impossibilidade de exclusão ou restrição das guardas municipais enquanto membros do sistema de segurança pública, e o reconhecimento implícito da permissão do emprego dos meios e atribuições necessários para proteção dos bens, serviços e instalações locais.

O argumento do reconhecimento implícito, inclusive, merece maior atenção, pois decorre diretamente da teoria dos poderes implícitos, desenvolvida a partir das extensas discussões da Suprema Corte dos Estados Unidos no emblemático caso *McCulloch v. Maryland*. No citado caso, julgado em 1819, restou decidido pela SCOTUS<sup>36</sup> que a Constituição deve ser analisada de forma holística, dentro de um todo, e não considerada como um conjunto de normas isoladas<sup>37</sup>.

Sendo mais específico, a teoria dos poderes implícitos entende que é necessária uma compreensão adequada quanto aos meios utilizados por um ente público no cumprimento de uma tarefa que lhe é constitucionalmente determinada – em melhores palavras, é necessário se adotar tudo que for permitido pela Constituição para que se alcance o cumprimento da função que é incumbida ao agente e ao órgão público<sup>38</sup>:

[...] deve existir uma relação razoável entre as funções estabelecidas aos órgãos pela Constituição e os meios utilizados por estes para cumprir sua incumbência e que os meios adotados não podem ser proibidos pela própria constituição.

Essa teoria defende que ao serem definidos os objetivos e as competências dos órgãos, ela, implicitamente, concede aos mesmos a liberdade de adotar os mecanismos

---

<sup>36</sup>Termo popularmente utilizado para se referir à Suprema Corte dos Estados Unidos, tratando-se de abreviação para “*Supreme Court of the United States*”.

<sup>37</sup>SILVA, Christiano Mota e; MENEZES, David Sobreira Bezerra de. *McCulloch v. Maryland*, 1819. In: BECKER, Rodrigo Frantz (coord.). **Suprema Corte dos Estados Unidos**: casos históricos. São Paulo: Almedina, 2022, p. 117.

<sup>38</sup>ALMEIDA, João Conrado Ponte de. Aplicabilidade da Teoria dos Poderes Implícitos na Atividade de Polícia Judiciária. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 49-77, jul/dez. 2013, p. 67-68.

necessários para cumprir suas obrigações, sendo-lhe vedada apenas o que a constituição proíbe.

Trazendo para o caso sob análise, de acordo a teoria dos poderes implícitos, não seria racional admitir um determinado órgão como integrante do sistema de segurança pública em âmbito municipal e, ao mesmo tempo, negar-lhe o exercício das atribuições como o policiamento preventivo e comunitário, que nada mais seriam do que meios legítimos de atender aos mandamentos constitucionais delineados no caput e no §8º do art. 144 da CF.

Logo, a partir dessa teoria, é possível inferir que o constituinte, ao reconhecer as guardas municipais como órgãos voltados à proteção de bens, serviços e instalações locais, acabou por autorizar, implicitamente, o emprego dos meios e atribuições adequados, necessários e proporcionais para a consecução dessa finalidade.

Diante da complexa discussão – que ao fim, no caso concreto, trata dos limites da atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações dos municípios – é facilmente compreensível a importância do julgamento do RE 608.588 pelo STF, por apresentar definição de parâmetros constitucionais da atuação das guardas municipais útil às diferentes instâncias do poder judiciário, e por ventura, útil à própria garantia da segurança pública.

Em outras palavras, a importância do tema reside não apenas na questão jurídica em si, mas também no contexto concreto e real da segurança pública no Brasil, visto que outra discussão presente nos tribunais superiores é em torno da legalidade da prisão em flagrante e das abordagens veiculares ou pessoais realizadas por guardas municipais<sup>39</sup>. Logo, delimitar a atuação da guarda municipal, por conseguinte, também resulta na melhor compreensão em torno desse e outros temas. Ante o exposto, é justo analisar a decisão de mérito proferida pelo STF, dado os vindouros impactos na atuação das guardas municipais do Brasil.

### **3.2 A constitucionalização do policiamento ostensivo e comunitário realizado pelas guardas municipais a partir do entendimento do STF**

---

<sup>39</sup> A problemática brevemente comentada não será tratada nesta pesquisa, visto que o objeto de estudo se restringe à constitucionalidade, ou não, da atuação ostensiva das guardas municipais. Outra questão polêmica correlacionada ao assunto é a possibilidade de uso de armamento letal pela guarda municipal. Todavia, trata-se de tema que requer análise própria, eis que protagoniza uma série de debates acalorados, motivo pelo qual sequer será citado no presente estudo.

Conforme destrinchado, a questão principal enfrentada pelo STF no RE 608.588/SP foi determinar os limites constitucionais da atuação das guardas municipais, não somente para o caso concreto, mas por meio de entendimento que vincule a interpretação normativa para solução de casos do gênero.

No julgamento do *leading case*, realizado em 20 de fevereiro de 2025, o Tribunal, por maioria, ao apreciar as razões apresentadas pelas partes, deu provimento ao Recurso Extraordinário interposto pela Câmara Municipal de São Paulo, em face do Tema 656, de repercussão geral. A decisão declarou a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo, tanto em sua redação original, como na redação dada pela Lei 14.879/2009.

Ficaram vencidos os Ministros Cristiano Zanin e Edson Fachin, que julgavam prejudicado o Recurso Extraordinário. O placar final da votação demonstrou ampla maioria favorável ao entendimento de que é constitucional a atuação das guardas municipais no contexto da segurança urbana local, incluindo o policiamento ostensivo, nos seguintes termos<sup>40</sup>:

É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.

O entendimento da corte máxima do Brasil se desenvolveu a partir de uma linha argumentativa que congrega a necessidade de interpretação sistemática do art. 144 da Constituição. Reconheceu-se, desse modo, a prevalência da competência municipal em face ao interesse local, alinhando-se à aplicação da teoria dos poderes implícitos e à própria evolução legislativa e jurisprudencial brasileira dos últimos anos.

A partir da leitura do acórdão, percebe-se que foi proposto pela Corte uma leitura ampliativa do §8º do art. 144 da Constituição, entendendo-se que, embora as guardas municipais não estejam expressamente listadas entre os órgãos de segurança pública no caput do artigo, sua inserção no mesmo dispositivo indica participação no sistema integrado de segurança pública. Para o STF, não havendo conflito com a atuação dos demais órgãos, é possível o exercício de policiamento ostensivo e comunitário.

---

<sup>40</sup>Tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 608.588/SP, conforme certidão de julgamento disponibilizada em acesso público.

Nesse mesmo sentido, e com base no art. 30, I, da Constituição, que confere aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, nota-se que o entendimento do Tribunal caminha no sentido de convalidar a segurança pública como elemento que se insere em tal competência constitucional, desde que respeitadas as atribuições específicas dos demais órgãos de segurança.

A partir do atual precedente do STF, a interpretação se dá de modo que a expressão “assunto de interesse local” deve ser interpretada em consonância com a necessidade de eficácia dentro da realidade federativa, pois como discutido a partir da teoria dos poderes implícitos, o interesse local não pode ser entendido de maneira estrita, mas sim em termos funcionais e concretos, sendo que tudo aquilo que afete diretamente a vida do cidadão no município, se entende como interesse local – cabendo ser normatizado e regulado pela lei local.

Diante dessas discussões, a jurisprudência do STF harmoniza nova leitura do Estatuto Geral das Guardas Municipais, pois direciona para o município a função de proteção municipal preventiva, o que seria até então uma atribuição da atividade de prevenção afeta à polícia militar.

Dessa forma, considerando o alcance do precedente do STF, que vincula os tribunais nacionais, é indiscutível que a decisão em sede do RE 608.588/SP, ao reconhecer explicitamente a constitucionalidade do exercício de policiamento ostensivo pelas guardas municipais, representa significativa consolidação de sua função como órgão de segurança pública pleno, embora com limitações específicas, como a expressa e justificada vedação à atividade de polícia judiciária.

Dessa forma, a partir do decidido no Tema 656, fortalece-se o caminho para discutir a legitimação da função de guarda municipal como polícia ostensiva, a partir de iniciativa legislativa, por via da PEC 57/2023. O próximo passo deste ensaio, então, tem como preocupação central a análise dos aspectos formais e materiais do mencionado Projeto de Emenda Constitucional.

## 4 A CONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 57/2023

### 4.1 A competência do legislativo federal para propor emenda constitucional atinente à segurança pública

Quanto à possibilidade de alterar o texto constitucional, no caso específico da Proposta de Emenda à Constituição nº 57/2023, que visa alterar o status constitucional das guardas municipais, reconhecendo expressamente suas atribuições como polícia ostensiva, é necessário verificar se tal proposição se adequa aos requisitos constitucionais, para então permitir uma tramitação<sup>41</sup> e eventual aprovação.

A competência do Poder Legislativo federal para propor emendas à Constituição encontra seu fundamento no art. 60 da Carta Magna, que estabelece as hipóteses de iniciativa e os limites materiais e formais ao poder de reforma. Conforme estabelece o art. 60, I, da Constituição, a proposta de emenda pode ser apresentada por, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, *in verbis*: “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;”

A PEC 57/2023, conforme se verifica em sua apresentação, cumpre esse requisito formal de iniciativa, tendo sido proposta por um grupo de trabalho e estudos sobre a atuação das guardas municipais com número suficiente de parlamentares signatários<sup>42</sup>.

Além do requisito de iniciativa, deve-se analisar os limites materiais ao poder de reforma, as chamadas cláusulas pétreas, previstas no art. 60, § 4º da Constituição. Estas estabelecem que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (I) a forma federativa de Estado; (II) o voto direto, secreto, universal e periódico; (III) a separação dos Poderes; e (IV) os direitos e garantias individuais.

No que tange à reforma constitucional em matéria de segurança pública, é necessário verificar, principalmente, se a proposta não viola a forma federativa de Estado. Isso porque a

---

<sup>41</sup>Uma eventual aprovação, e por conseguinte, promulgação, requer que a emenda constitucional esteja livre de qualquer vício que possa torná-la ilegítima. Portanto, é essencial analisar se há competência do órgão proponente para tal projeto, e após, se tal projeto é efetivamente constitucional frente ao ordenamento jurídico – em outras palavras, primeiro se analisa a forma, para após se analisar o mérito, semelhante a um parecer jurídico.

<sup>42</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição N° 53, de 2023**. Altera os arts. 40 e 144 da Constituição Federal para dispor sobre as Polícias Municipais. p. 23-32. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=2357432&filename=PEC%2057/2023](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2357432&filename=PEC%2057/2023). Acesso em: 26 abr. 2025.

alteração da competência das guardas municipais poderia, em tese, afetar a distribuição de competências entre os entes federados estabelecida originariamente pelo constituinte.

Ocorre que a forma federativa pressupõe a descentralização política com distribuição constitucional de competências entre os entes federados, garantindo-lhes autonomia. De acordo cíclero ensinamento de Alexandre de Moraes<sup>43</sup>, essa autonomia compreende a auto-organização e normatização própria, o autogoverno e a autoadministração<sup>44</sup>, com repercussão direta na capacidade de cada ente federado exercer as competências que lhe foram atribuídas pela Constituição.

No caso específico da segurança pública, a PEC 57/2023 propõe alterar o art. 144 da Constituição Federal, inserindo no rol de órgãos de segurança pública as "Polícias Municipais" a partir do inciso VII, e modificando a redação do §8º para ampliar as atribuições das guardas municipais, que passariam a ser denominadas polícias municipais, incluindo expressamente o policiamento preventivo e comunitário, a preservação da ordem pública e a proteção das populações. Para que se entenda integralmente a proposta de lei, veja-se exatamente trecho do projeto referente ao foco do presente estudo:

“Art. 144.....  
.....  
VII – Policiais Municipais.  
.....  
§ 8º Os Municípios poderão constituir polícias municipais para preventivo e comunitário, preservação da ordem pública, proteger serviços, instalações, logradouros públicos e das suas populações, a lei, observadas as seguintes disposições:  
I – as guardas municipais legalmente instituídas passam a utilizar municipais;  
[...]"

Pois bem, formalmente, a proposta não viola a forma federativa de Estado, pois não retira competências dos Estados-membros, apenas amplia as dos municípios, reforçando, inclusive, o federalismo cooperativo em matéria de segurança pública.

A ampliação da competência municipal para atuar na segurança pública, nos termos que se propõe, mostra-se harmônico e em perfeita consonância com a autonomia municipal conferida pela Constituição de 1988, visto que "para determinados municípios, a criminalidade

<sup>43</sup>MORAES, Alexandre de. Federação brasileira — necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 251, p. 11-27, 2010, p. 17.

<sup>44</sup>O atual Ministro Alexandre de Moraes (à época, advogado) nomeia tais características como tríplice capacidade, que seriam os elementos garantidores da autonomia dos estados-membros.

e a violência constituem assuntos de interesse local, enquanto que, para outros, não”<sup>45</sup>. Sobre o tema, é cabível trazer esclarecedora passagem de Alexandre de Moraes acerca da necessidade de ampliar a autonomia dos entes que compõem um estado federado<sup>46</sup>:

Um dos principais pilares de sustentação do Estado federal é o exercício autônomo, pelos entes federativos, das competências legislativas e administrativas constitucionalmente distribuídas.

Para atingir tal finalidade, é imprescindível a recuperação do exercício de competências legislativas pelos estados-membros em matérias importantes e adequadas às peculiaridades locais.

Quanto aos demais aspectos formais que interessam o presente estudo, a respeito do procedimento legislativo para aprovação da PEC, o art. 60, §2º da Constituição Federal exige que a proposta seja discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. Trata-se de procedimento mais rigoroso que o processo legislativo ordinário, qual Canotilho<sup>47</sup> descreve como processo agravado de revisão, um instrumento de garantia da própria Constituição, que assegura sua relativa estabilidade por meio de um limite absoluto ao poder de revisão<sup>48</sup> – tal previsão legal demonstra a preocupação do constituinte originário em assegurar maior estabilidade às normas constitucionais.

Ressalte-se, ainda, que a competência do Congresso Nacional para alterar a Constituição em matéria de segurança pública encontra respaldo na própria sistemática constitucional, que, por exemplo, atribui à União competência privativa para legislar sobre "normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares" (art. 22, XXI, CF). Embora as guardas municipais não estejam expressamente incluídas nesse dispositivo, a competência da União para estabelecer diretrizes gerais sobre segurança pública já foi reconhecida com a edição da Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) e da Lei nº 13.675/2018 (que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública).

---

<sup>45</sup>SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; SANTOS, Maria Angélica Chichera dos. Segurança Pública e a possibilidade legal de ampliação da competência da guarda civil municipal. **Revista de Direito da Universidade de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 13, n. 73, p. 213-228, jan./fev. 2017, p. 225.

<sup>46</sup>MORAES, Alexandre de. Federação brasileira — necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 251, p. 11-27, 2010, p. 25.

<sup>47</sup>CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998, p. 937.

<sup>48</sup>Embora a obra de Canotilho traga análise específica da Constituição portuguesa, possui entendimentos inteiramente aplicáveis ao ordenamento brasileiro, em especial no que se refere aos estudos decorrentes das teorias constitucionais.

Diante do exposto, é possível concluir que o legislativo federal possui competência para propor e aprovar emenda constitucional atinente à segurança pública, especificamente para alterar o status das guardas municipais, transformando-as em órgãos de segurança pública com atribuições de policiamento ostensivo. Tal competência encontra respaldo tanto nos aspectos formais quanto materiais do poder de reforma constitucional, não violando as cláusulas pétreas e estando em consonância com a evolução jurisprudencial e legislativa sobre o tema.

#### 4.2 A constitucionalidade da atuação da guarda municipal como polícia ostensiva

A análise da constitucionalidade da atuação da guarda municipal como polícia ostensiva representa um ponto central no debate jurídico-constitucional em torno da PEC 57/2023, dado se tratar de uma reforma na lei máxima que causa impacto direto na segurança pública de todo o Brasil.

No que concerne à função de polícia ostensiva, cabe rememorar que o presente trabalho adotou a definição que o descreve como sendo o exercício integral de poder de polícia<sup>49</sup> necessário ao mantimento e garantia da ordem e segurança pública:

A atuação do Estado, no exercício de seu poder de polícia, se desenvolve em quatro fases: a *ordem* de polícia, o *consentimento* de polícia, a *fiscalização* de polícia e a *sanção* de polícia.

[...]

Como se observa, o *policíamento* corresponde apenas à atividade de fiscalização, por esse motivo, a expressão utilizada, *polícia ostensiva*, expande a atuação das Polícias Militares à integralidade das fases do exercício do poder de polícia.

Embora a passagem acima se refira à polícia militar, como bem delineado ao longo deste trabalho, é inteiramente aplicável para se referir à necessidade de tomada de ação pelas guardas municipais – conforme já observado, de acordo expressa literalidade do atual texto constitucional positivado, a função de polícia ostensiva cabe, exclusivamente, às polícias militares, conforme art. 144, § 5º, da Constituição.

Ao longo desta pesquisa, em especial após detida análise do RE 608.588/SP (Tema 656 de repercussão geral), juntou-se informações suficientes que permitem afirmar a existência de compatibilidade entre a nova função proposta para as guardas municipais e a ordem constitucional vigente.

---

<sup>49</sup>MOREIRA NETO, Digo de Figueiredo. **A segurança pública na constituição. Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 28, n. 109, p. 137-148, 1991, p. 146-147.

Ao propor que os municípios poderão constituir polícias municipais para o policiamento preventivo e comunitário (incluindo a preservação da ordem pública e das suas populações), têm-se a expressa legitimação, no texto constitucional, de uma atribuição que já se faz presente nas funções desempenhadas pelo órgão, a partir de recente hermenêutica do STF, que reconheceu constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário.

Frente ao atual desenho constitucional, não seria racional admitir um determinado órgão como integrante do sistema de segurança pública em âmbito municipal e, ao mesmo tempo, negar-lhe o exercício das atribuições como o policiamento preventivo e comunitário, que nada mais seriam do que meios legítimos de atender aos mandamentos constitucionais delineados no caput e no §8º do art. 144 da Constituição.

Remeta-se, novamente, conforme já explorado anteriormente, à teoria dos poderes implícitos. A teoria postula que ao atribuir uma finalidade a determinado órgão, a Constituição lhe confere implicitamente os meios necessários para alcançá-la. Assim, se às guardas municipais cabe a proteção dos bens, serviços e instalações do município, é razoável entender que possuem os poderes implícitos para realizar essa proteção de forma eficaz – desde que as medidas para garantir essa proteção não entrem em choque com a competência de outros órgãos de segurança pública, ou se refiram ao exercício de poder de polícia judiciária.

Nota-se, assim, que a decisão da Corte Suprema representa um marco interpretativo condizente e significativo, que reconhece a legitimidade constitucional da atuação das guardas municipais além da mera proteção patrimonial, abrangendo também funções típicas de policiamento. A interpretação sistemática da Constituição Federal, especialmente após esse precedente, indica que o §8º do art. 144 comporta uma leitura que vai além da literalidade restritiva inicialmente atribuída ao dispositivo. Nesse sentido, a justificação da PEC 57/2023 traz um argumento relevante de atenção, ao destacar que<sup>50</sup>:

[...] a violência urbana está entre as principais preocupações dos brasileiros e a população tem experimentado um aumento significativo do crime e da violência no Brasil em geral, deixando de ser um problema somente das grandes capitais e passando a ser um problema social em pequenos municípios de todo o território nacional.

---

<sup>50</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão na ADPF nº 995**. Julgamento realizado pelo Plenário em Sessão Virtual de 18 a 25 de agosto de 2023, p. 2-3. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 1 dez. 2024.

O entendimento dos legisladores proponentes é de que a realidade social exige uma resposta integrada dos entes federativos, incluindo os municípios, que seriam justamente os entes mais próximos dos cidadãos. Como já indicado, a participação efetiva dos municípios na segurança pública encontra respaldo na própria concepção de federalismo cooperativo adotada pela Constituição de 1988, que prevê a atuação conjunta dos entes federativos em diversas áreas – incluindo a segurança pública.

Para fortalecer a justificação que embasa o projeto de lei, os legisladores proponentes apontam casos de sucesso ocorridos no Brasil, relacionados à implementação de políticas de segurança pública municipais. Os casos aludidos seriam referentes às cidades de Vila Velha/ES e Belo Horizonte/MG, sendo indicado que em ambos municípios, a atuação mais efetiva das guardas municipais, inclusive com atividades de policiamento preventivo, resultou em redução significativa dos índices de criminalidade<sup>51</sup>.

Meio a essas discussões, é crucial trazer à baila o fenômeno da segurança cidadã. Isso porque a segurança cidadã surge como um paradigma que busca compatibilizar o respeito aos direitos humanos com as demandas por eficiência policial, representando uma evolução na concepção tradicional de segurança pública.

A segurança cidadã refere-se a um modelo que comprehende a violência como um fenômeno multicausal que exige intervenções integradas no âmbito local, colocando o cidadão no centro do conceito de segurança – uma abordagem que ganhou força no Brasil principalmente a partir dos anos 2000, com o I Plano Nacional de Segurança Pública, que enfatizava as causas sociais da violência e defendia medidas preventivas, além atividade da repressão policial<sup>52</sup>.

Ocorre que a emergência do paradigma de segurança cidadã tem influenciado significativamente no debate sobre a atuação das guardas municipais, vez que comprehende a violência “como fenômeno multicausal, determinada por fatores individuais, interpessoais e estruturais”<sup>53</sup>, que porventura, exige a atuação por controle ou prevenção, por meio de políticas públicas integradas no âmbito local.

---

<sup>51</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão na ADPF nº 995**. Julgamento realizado pelo Plenário em Sessão Virtual de 18 a 25 de agosto de 2023, p. 11. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 1 dez. 2024.

<sup>52</sup>OLIVEIRA, Daniela Cristina Neves de. **Considerações sobre as políticas de prevenção social à violência no Espírito Santo**. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 44.; SIMPÓSIO DE PESQUISA GRADUADA SPG45 - Sobre Periferias Urbanas. Anais [...]. Espírito Santo, 2020.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 18.

A evolução do conceito de segurança cidadã representa uma importante transformação paradigmática nas políticas de segurança pública brasileiras, caracterizando-se fundamentalmente pela centralidade do cidadão, pela natureza multicausal da violência e pelo foco em políticas integradas. Enquanto os paradigmas anteriores - Segurança Nacional e Segurança Pública – priorizavam, respectivamente, a defesa do Estado e a preservação da ordem pública, o paradigma da segurança cidadã tem como objetivo a promoção de convivência e cidadania, de modo a prevenir e controlar a prática de violência urbana<sup>54</sup>.

Assim, no contexto da segurança cidadã, destaca-se o papel fundamental dos municípios como gestores locais de segurança, representando uma descentralização mais profunda que aquela alcançada no paradigma de Segurança Pública, que só se restringia à uma ideia genérica de preservação da ordem pública.

A segurança cidadã trata-se, portanto, de um modelo que transcende a visão tradicional restrita ao aparato policial, incorporando uma compreensão mais ampla das causas estruturais da violência. Esta concepção reforça o papel das guardas municipais no contexto da segurança pública contemporânea, visto que sua atuação vai além da mera proteção patrimonial, e se amolda à atual interpretação do STF, cabendo, materialmente, a mudança legislativa em discussão.

Portanto, à luz do atual entendimento jurisprudencial do STF e da evolução legislativa sobre o tema, é possível concluir pela constitucionalidade da atuação da guarda municipal como polícia ostensiva, nos moldes propostos pela PEC 57/2023. Tal atuação representa não uma violação à ordem constitucional, mas sim o reconhecimento de uma previsão já existente, por meio de uma adequação da literalidade do texto constitucional à realidade social e às necessidades contemporâneas de segurança pública, respeitada a distribuição federativa de competências e a autonomia municipal.

---

<sup>54</sup>FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de segurança no Brasil**: da ditadura aos nossos dias. Revista Brasileira de Segurança Pública, [S. l.], v. 3, n. 5, p. 100-114, ago./set. 2009.

## 5 CONCLUSÃO

Diante tudo que foi discutido ao longo do presente trabalho, observa-se que a análise da (in)constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 57/2023 envolve complexas questões jurídico-constitucionais relacionadas à segurança pública, ao pacto federativo e à distribuição de competências entre os entes federados.

A pesquisa demonstrou que a discussão sobre a atuação das guardas municipais como órgãos de segurança pública, especialmente no exercício de policiamento ostensivo, perpassa não apenas por aspectos normativos, mas também pela evolução jurisprudencial e legislativa que vem reconhecendo progressivamente um papel mais ativo no sistema de segurança pública nacional.

Inicialmente, ao analisar a constitucionalidade da segurança pública no ordenamento brasileiro, constatou-se que esta representa não apenas um direito social fundamental, mas também um elemento essencial para a própria existência e legitimidade do Estado. O artigo 144 da Constituição Federal estabelece claramente que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos órgãos policiais expressamente designados, entre os quais tradicionalmente não figuravam as guardas municipais com atribuições de policiamento ostensivo.

Quanto à constitucionalidade da polícia ostensiva, verificou-se que a Constituição Federal atribuiu originariamente tal função às polícias militares, conferindo-lhes o exercício da integralidade das fases do poder de polícia. Esse desenho constitucional inicial estabeleceu uma exclusividade à polícia militar no exercício do policiamento ostensivo, o que suscitou questionamentos sobre a possibilidade de tal função ser desempenhada por outros órgãos, como as guardas municipais, diante de seus limites constitucionais expressos.

No que concerne ao papel constitucional das guardas municipais, observou-se que o texto original da Constituição Federal, em seu artigo 144, §8º, previu sua atuação restrita à proteção de bens, serviços e instalações municipais. Todavia, a evolução legislativa, com o advento do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014) e do Sistema Único de Segurança Pública (Lei nº 13.675/2018), assim como a jurisprudência, notadamente a ADPF 995, têm caminhado no sentido de reconhecer as guardas municipais como parte integrante do sistema de segurança pública, ainda que com atribuições específicas.

Significativo avanço na compreensão do papel das guardas municipais ocorreu com o julgamento do Tema 656 pelo Supremo Tribunal Federal, em sede do RE 608.588/SP, que

reconheceu a constitucionalidade do exercício de ações de segurança urbana pelas guardas municipais, inclusive o policiamento ostensivo e comunitário.

Prosseguindo-se, então, à análise da PEC 57/2023, demonstrou-se que, sob o aspecto formal, a proposta não viola os limites materiais ao poder de reforma constitucional, notadamente a forma federativa de Estado, uma vez que não retira competências dos Estados-membros, apenas amplia as atribuições dos municípios, reforçando o federalismo cooperativo em matéria de segurança pública. Ademais, o procedimento legislativo para sua aprovação observa os requisitos previstos no art. 60 da Constituição, garantindo a estabilidade das normas constitucionais através de um processo de reforma mais rigoroso que o processo legislativo ordinário.

Quanto ao aspecto material, o estudo indicou que a pretensão de formalizar as guardas municipais como órgãos de segurança pública, com atuação em policiamento preventivo e comunitário, está em consonância com o atual entendimento jurisprudencial do STF, que já reconheceu a constitucionalidade dessa atuação. A proposta representa, portanto, não uma violação à ordem constitucional, mas o reconhecimento expresso, no texto da Carta Magna, de uma interpretação já consolidada pela Corte Suprema, adequando a literalidade do texto constitucional à realidade social e às necessidades contemporâneas de segurança pública.

Conclui-se, assim, que a PEC 57/2023 é compatível com a ordem constitucional brasileira, pois materializa uma evolução interpretativa já reconhecida pelo STF, adequando o texto constitucional à realidade social e às demandas de segurança pública. A proposta, ao ampliar explicitamente as atribuições das guardas municipais, transforma-as em polícias municipais com atuação de polícia ostensiva, respeitando os limites federativos e a necessidade de cooperação entre os entes, sem desnaturar o papel constitucional da polícia militar. Tal mudança representa uma resposta à crescente complexidade dos problemas de segurança pública no Brasil, que exigem uma atuação coordenada e eficiente de todos os entes federativos, em conformidade com o paradigma da segurança cidadã, centrado, ao fim, na garantia dos direitos fundamentais e na qualidade de vida dos cidadãos – afinal, um Estado bem assegurado, reflete-se em pessoas asseguradas.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Alessandro Gomes de. **Guarda municipal e os desafios de um novo paradigma: o poder de polícia.** 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) - Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2017.

ALMEIDA, João Conrado Ponte de. Aplicabilidade da Teoria dos Poderes Implícitos na Atividade de Polícia Judiciária. **Revista Brasileira de Ciências Policiais**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 49-77, jul/dez. 2013.

BEZERRA, Thaís Maia Carvalho. Competência municipal concernente a segurança pública com advento da Lei Federal nº 13.022/2014. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 61-80, jul/dez. 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer n. GM – 025, de 10 de agosto de 2001.** As Forças Armadas, sua atuação, emergencial, temporária, na preservação da ordem pública. Aspectos relevantes e norteadores de tal atuação. Disponível em: [www.agu.gov.br/atos/detalhe/8417](http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8417). Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 53, de 2023.** Altera os arts. 40 e 144 da Constituição Federal para dispor sobre as Polícias Municipais. p. 23-32. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=2357432&filename=PEC%2057/2023](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2357432&filename=PEC%2057/2023). Acesso em: 26 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão na ADPF nº 995.** Julgamento realizado pelo Plenário em Sessão Virtual de 18 a 25 de agosto de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 1 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 608.588/SP.** Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 20 de fevereiro de 2025. DJe 27 fev. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3832832>. Acesso em: 8 mar. 2025.

CAMPOS, William Sergio Antunes de. **A guarda municipal no contexto da segurança pública integrada:** desafios e perspectivas no exercício funcional frente à demanda por segurança e proteção do cidadão. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social) - Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 2. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado.** 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança Urbana:** o modelo da nova prevenção. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

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

FERRER, Flávia. O direito à segurança. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 26, jul./dez. 2007.

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de segurança no Brasil**: da ditadura aos nossos dias. Revista Brasileira de Segurança Pública, [S. l.], v. 3, n. 5, p. 100-114, ago./set. 2009.

GASPARINI, Diogenes. As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 29, n. 113, p. 229-242, jan./mar. 1992.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2014.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MACHADO, Donavan Farias; JESUS, José Lauri Bueno de. **Aspectos legais da polícia ostensiva de competência da polícia militar**. **Revista Direito em Debate**, [S. l.], v. 42, n. 8, p. 123-140, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate>. Acesso em: 8 dez. 2024.

MORAES, Alexandre de. Federação brasileira — necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 251, p. 11-27, 2010

MOREIRA NETO, Digo de Figueiredo. **A segurança pública na constituição**. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 28, n. 109, p. 137-148, 1991.

NASCIMENTO, Paula Rafaela Tagata Biá; NASCIMENTO, Nélio Reis Biá. Policiamento ostensivo como ferramenta de prevenção a ilícitos. **Revista Eletrônica Casa de Macunaíma**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 93-101, jan./jun. 2018.

OLIVEIRA, Daniela Cristina Neves de. **Considerações sobre as políticas de prevenção social à violência no Espírito Santo**. ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 44.; SIMPÓSIO DE PESQUISA GRADUADA SPG45 - Sobre Periferias Urbanas. Anais [...]. Espírito Santo, 2020.

QUEIROZ, Thaisa Aparecida da Silva de; SANCHES, Ademir Gasques. Competências da guarda municipal sob a perspectiva do direito constitucional. **Revista Contemporânea**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 1-22, 2024.

SANTOS, Giovanni Fagundes dos; SILVEIRA, Miguel Ângelo da. **Poder de polícia administrativa como instrumento de prevenção ao crime**. **Revista Ordem Pública e Defesa Social**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 171-189, jul./dez. 2015, p. 174.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, Christiano Mota e; MENEZES, David Sobreira Bezerra de. McCulloch v. Maryland, 1819. *In: BECKER, Rodrigo Frantz (coord.). Suprema Corte dos Estados Unidos: casos históricos*. São Paulo: Almedina, 2022.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; SANTOS, Maria Angélica Chichera dos. Segurança Pública e a possibilidade legal de ampliação da competência da guarda civil municipal. **Revista de Direito da Universidade de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 13, n. 73, p. 213-228, jan./fev. 2017.