



BACHARELADO EM DIREITO

DIEGO RODRIGUES BRITO DE OLIVEIRA

**A CONSTITUCIONALIDADE DO POLICIAMENTO OSTENSIVO EXERCIDO
PELAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS APÓS A DECISÃO DA ADPF 995**

**CONCEIÇÃO DO COITÉ-BA
2024**

DIEGO RODRIGUES BRITO DE OLIVEIRA

**A CONSTITUCIONALIDADE DO POLICIAMENTO OSTENSIVO EXERCIDO
PELAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS APÓS A DECISÃO DA ADPF 995**

Artigo científico apresentado à Faculdade da
Região Sisaleira como Trabalho de Conclusão
de Curso para obtenção do título de Bacharel
em Direito.

Orientador: Raianna de Araújo Costa

**CONCEIÇÃO DO COITÉ-BA
2024**

Ficha Catalográfica elaborada por:
Carmen Lúcia Santiago de Queiroz – Bibliotecária
CRB: 5/001222

O41 Oliveira, Diego Rodrigues Brito de
A constitucionalidade do policiamento ostensivo
exercido pelas guardas civis municipais após a decisão
da ADPF 995./Diego Rodrigues Brito de Oliveira. –
Conceição do Coité: FARESI,2024.
21f.

Orientadora: Profa. Raianna de Araújo Costa.
Artigo científico (bacharel) em Direito. – Faculdade
da Região Sisaleira - FARESI. Conceição do Coité,
2024.

1 Direito. 2 Guarda. 3 Policiamento. 4
Constitucionalidade. 5 ADPF 995. I Faculdade da
Região Sisaleira – FARESI.II Costa, Raianna de
Araújo. II Título.

CDD: 340.32

DIEGO RODRIGUES BRITO DE OLIVEIRA

**A CONSTITUCIONALIDADE DO POLICIAMENTO OSTENSIVO EXERCIDO
PELAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS APÓS A DECISÃO DA ADPF 995**

**Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito, pela Faculdade da Região Sisaleira.**

Aprovado em 15 de maio de 2024.

Banca Examinadora:

André de Jesus Silva e Silva / andre.jesus@faresi.edu.br

Ícaro Ivvin de Almeida Costa / icaro.ivvin@faresi.edu.br

Raianna de Araújo Costa / raianna.costa@faresi.edu.br

Rafael Anton / Rafael.anton@faresi.edu.br



**Rafael Reis Bacelar Antón
Presidente da banca examinadora
Coordenação de TCC – FARESI**

Conceição do Coité – BA

2024

A CONSTITUCIONALIDADE DO POLICIAMENTO OSTENSIVO EXERCIDO PELAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS APÓS A DECISÃO DA ADPF 995

Diego Rodrigues Brito de Oliveira

Raianna de Araújo Costa

RESUMO

Este artigo científico analisou a legalidade do policiamento ostensivo realizado pela Guarda Civil Municipal à luz da Lei nº 13.675 de 2018 e Lei nº 13.022 de 2014, em conformidade com o artigo 144, §§ 5º e 8º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a fim de esclarecer os limites e as competências das Guardas Civis Municipais nesse contexto após a decisão da ADPF 995, a qual teve um impacto significativo na constitucionalidade das ações das Guardas Civis Municipais perante os tribunais. Com este propósito, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental qualitativa como metodologia, destacando a importância dessa abordagem para pesquisadores jurídicos, com termos-chave relacionados ao Policiamento Ostensivo pela GCM e à ADPF 995. Foi evidenciado que a decisão provocou mudanças na percepção e nas decisões judiciais relacionadas às Guardas Civis Municipais, embora ainda persistam questões em aberto, apesar da robusta fundamentação para a constitucionalidade do policiamento ostensivo da GCM. A discussão sobre o papel e as responsabilidades dessas instituições no contexto da segurança pública continua, indicando a necessidade de desenvolvimentos legislativos adicionais para esclarecer questões pendentes.

PALAVRAS-CHAVE: Guarda. Policiamento. Constitucionalidade. ADPF 995.

ABSTRACT

This scientific article analyzed the legality of the overt policing carried out by the Municipal Civil Guard in light of Law nº 13,675 of 2018 and Law nº 13,022 of 2014, in accordance with article 144, §§ 5th and 8th of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, in order to clarify the limits and powers of the Municipal Civil Guards in this context after the decision of ADPF 995, which had a significant impact on the constitutionality of the actions of the Municipal Civil Guards before the courts. For this purpose, qualitative bibliographic and documentary research was used as a methodology, highlighting the importance of this approach for legal researchers, with key terms related to Ostensive Policing by the MCG and ADPF 995. It was evidenced that the decision caused changes in perception and in judicial decisions related to the Municipal Civil Guards, although open questions still remain, despite the robust justification for the constitutionality of the MCG overt policing. The discussion about the role and responsibilities of these institutions in the context of public security continues, indicating the need for additional legislative developments to clarify outstanding issues.

KEYWORDS: Guard. Policing. Constitutionality. APDF 995.

1 INTRODUÇÃO

A atuação das Guardas Civis Municipais (GCMs) no policiamento ostensivo no Brasil tem sido objeto de considerável debate e reflexão nos últimos anos. Com a promulgação de leis como a Lei nº 13.022 de 2014 e a Lei nº 13.675 de 2018, que delinearão o Estatuto Geral das Guardas Municipais e regulamentaram a organização dos órgãos responsáveis pela segurança pública, o papel e a legitimidade das GCMs ganharam destaque tanto no cenário social quanto no jurídico. No entanto, é a decisão proferida pela Suprema Corte brasileira em 2023, no âmbito da ADPF 995, que elevou a discussão sobre a constitucionalidade do policiamento ostensivo realizado pelas GCMs a um novo patamar.

Ao conceder interpretação conforme à Constituição a dispositivos específicos das leis que regem as Guardas Municipais, o Supremo Tribunal Federal abriu margem para o estabelecimento de um marco crucial no entendimento da atuação dessas instituições. Diante desse contexto, o presente artigo visou aprofundar a análise da legalidade do policiamento ostensivo pela Guarda Civil Municipal à luz da legislação e da Constituição Federal, especialmente após os desdobramentos da ADPF 995.

Neste contexto, a metodologia desempenha um papel crucial, fornecendo a estrutura necessária para atingir os objetivos estabelecidos como afirmado por Cervo, Bervian e da Silva (2007). A abordagem metodológica adotada consiste em uma pesquisa bibliográfica e documental qualitativa, conforme recomendado por Antônio Henriques e João Medeiros (2017), que destacam a importância da pesquisa bibliográfica como uma ferramenta essencial para pesquisadores jurídicos ideia corroborada por Lakatos e Marconi (1983), que a consideram um pilar da metodologia. Os termos-chave utilizados na busca bibliográfica incluem aqueles relacionados ao Policiamento Ostensivo pela Guarda Civil Municipal (GCM) e à ADPF 995.

Os critérios de inclusão abrangem documentos jurídicos, julgados, monografias e artigos pertinentes ao tema, enquanto a exclusão se fundamenta na falta de relevância para a análise da legalidade da atuação das GCMs pós-ADPF 995. A apresentação dos resultados segue uma estrutura que engloba uma análise crítica da legislação, jurisprudência e conhecimento acumulado sobre o assunto. A quantidade de documentos selecionados para a pesquisa foi determinada pela necessidade de abordar aspectos pertinentes ao tema e contribuir para o avanço do entendimento sobre o Policiamento Ostensivo pelas GCMs no Brasil após a ADPF 995.

2 A GUARDA CIVIL MUNICIPAL NA LEGISLAÇÃO ATRAVÉS DO TEMPO

A história da Guarda Municipal no Brasil teve seu início com a Carta de D. João III em 1531, Rei de Portugal que delegou competências para questões de ordem pública. Em 1550, Duarte Coelho estabeleceu uma polícia rigorosa em Pernambuco no combate ao crime. As Ordenações Filipinas introduziram os Quadrilheiros como precursores das Polícias Urbanas. Como bem expõe William Campos (2013), as instituições policiais preferem não levar em conta esse período histórico da segurança pública. A Guarda Real de Polícia da Corte foi criada em 1809 (Carvalho, 2011).

Com a Independência do Brasil em 1822, as Milícias assumiram as funções da Guarda Real. Em 1831, após insurgências, foi estabelecido o "Corpo de Guardas Municipais" (Carvalho, 2011). O Decreto de 14 de junho de 1831 formalizou as Guardas Municipais em cada distrito de paz, com os cidadãos prestando juramento de obediência e contribuindo para manter a segurança pública e a ordem. Na era imperial, a Lei de 10 de outubro de 1831 autorizou a criação de corpos de guardas municipais, marcando o início das guardas municipais voluntárias no Brasil, essenciais para a manutenção da ordem pública (Brasil, 1831a; Brasil, 1831b).

Com a promulgação da atual Magna Carta de 1988, as guardas municipais figuraram no artigo dedicado a segurança pública. Ocorre que a menção as guardas se dá como uma permissão de criação, aos municípios. Pois assim dispõe:

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

[...]

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (Vide Lei nº 13.022, de 2014) (Brasil, 1988).

Isso evidencia que as guardas estão inseridas no capítulo destinado à segurança pública e devem atuar para a prevenção da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme a lei disponha. Vale ressaltar que, embora o deslocamento topográfico da menção das Guardas Municipais no artigo 144 da Constituição cause discussões, elas ainda estão inseridas no artigo destinado a segurança pública (Gomes, 2024).

É importante destacar que no artigo 144 da Constituição, apenas no inciso IV do § 1º, encontramos uma competência de destinação EXCLUSIVA, atribuída à

Polícia Federal, que é responsável por exercer, de forma exclusiva, as funções de polícia judiciária da União.

[...]

§1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se:

[...]

IV – exercer, com **exclusividade**, as funções de polícia judiciária da União. (Brasil, 1988, [grifo nosso]).

Para definir melhor as normas gerais relacionadas às guardas municipais, foi sancionada em 8 de agosto de 2014 a Lei nº 13.022, conhecida como Estatuto Geral das Guardas Municipais, a qual disciplinou o §8º do artigo 144 da Constituição. Este diploma estabelece os princípios mínimos de atuação das Guardas Civis Municipais, suas competências, prerrogativas, entre outras disposições legais (Brasil, 2014). Sua constitucionalidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5780/2017 (Brasil, 2020).

Expandindo o arcabouço legislativo sobre as Guardas Civis Municipais, em 11 de junho de 2018, foi aprovada a Lei nº 13.675. Esta lei disciplina tanto a organização quanto o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, incluindo as guardas municipais como integrantes operacionais do SUSP – Sistema Único de Segurança Pública (Brasil, 2018).

No final do ano passado, em 21 de dezembro de 2023, o Presidente da República emitiu o Decreto nº 11.841, que regulamentou alguns aspectos do Estatuto Geral das Guardas Municipais, abordando a cooperação da GCM com os órgãos de segurança pública dos estados, Distrito Federal e União (Brasil, 2023a).

2.1 A ATUAÇÃO DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL NA ATUALIDADE

Segundo Vicente de Azevedo (2020), na atualidade, a atuação da Guarda Civil Municipal tem sido objeto de debates e polêmicas, especialmente após a aprovação da Lei 13.022/2014. Entidades ligadas aos direitos humanos e o Conselho Nacional de Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares expressaram preocupações, declarando que a criação das Guardas Municipais poderia resultar em uma entidade sem controle estatal, como uma milícia.

Contudo, é importante desmentir declarações falaciosas como essa, que podem levar a decisões equivocadas por parte dos tribunais. Além dos órgãos de controle interno das Guardas Municipais. A Resolução nº 20/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público estabelece claramente que as Guardas Civis

Municipais também estão sujeitas ao controle externo do Ministério Público, pois assim aduz:

Art. 1º Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal, da legislação em vigor e da presente Resolução, os organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução criminal (Brasil, 2017).

Além disso, a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP destaca que as Guardas Municipais, inicialmente criadas para proteger os bens e instalações municipais, expandiram suas responsabilidades ao longo do tempo. Agora, além da proteção patrimonial, elas também se dedicam à fiscalização das posturas municipais e à promoção da cultura de paz.

O Estatuto Geral das Guardas Municipais, por sua vez, definiu claramente as responsabilidades desses profissionais na colaboração direta com a segurança pública, destacando seu papel fundamental na promoção da ordem e da segurança. Esse esclarecimento foi essencial para entender sua contribuição na política de segurança pública dos municípios. Em todo o país, as Guardas Municipais têm evoluído, assumindo até mesmo o papel de Polícia Metropolitana e adotando tecnologias avançadas para garantir a segurança pública, como é o caso da Guarda Municipal de São Paulo (Brasil, 2019).

3. CONCEITUAÇÕES E DEFINIÇÕES TEMÁTICAS

3.1 A ETIMOLOGIA E EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE POLÍCIA

A palavra "polícia" tem suas raízes na ideia de civilização, como explicado por Claudio Carvalho (2011). Remontando à Roma Antiga, a distinção entre "*Civita*" e "*Militare*" refletia a preocupação com o controle e a segurança dentro e fora dos limites urbanos. Na França, em 1791, a noção de polícia foi formalizada e dividida em polícia administrativa e judiciária, moldando-se à evolução da sociedade.

3.2 DISTINÇÕES E COMPLEXIDADES DO CONCEITO DE POLÍCIA

Cláudio Carvalho (2011) destaca as nuances do termo "polícia" no contexto brasileiro, onde pode denotar tanto a função original de manter a ordem quanto as várias corporações policiais existentes. A compreensão dessas distinções é crucial

para aqueles que exercem funções policiais, sejam judiciárias ou ostensivas, como a Polícia Civil, Polícia Militar, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal e as Guardas Civis Municipais, cujo papel é fundamental na representação e proteção da comunidade.

3.3 O PAPEL EVOLUTIVO E JURÍDICO DAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS

Tiago Gomes (2024), fundamentado nos ensinamentos de Cretella Júnior (1985), explica que o poder de polícia refere-se à autoridade do Estado para regular atividades individuais visando o bem-estar coletivo. Ele se divide em poder "de" polícia, que estabelece regras e limites para as ações dos cidadãos, e poder "da" polícia, que executa tais normas. Essa atribuição é fundamental para evitar abusos e garantir a aplicação das regulamentações estabelecidas em prol da ordem pública.

E esclarece que o papel das Guardas Civis Municipais como parte do aparato policial. Ele destaca sua evolução política e jurídica, ressaltando que essas instituições têm desempenhado efetivamente funções policiais, contribuindo para o controle da violência e criminalidade não devendo se limitar à proteção patrimonial, mas também atuarem em cooperação com outros órgãos de segurança pública para manter a ordem e proteger a população para além dos limites municipais (Gomes, 2024).

Como não entender a natureza policial da atividade dos Guardas Civis Municipais que por serem ocupantes de cargos ou funções vinculadas a atividade policial, são proibidos de exercerem a advocacia, por força dos artigos 27 *caput* e 28, V, do Estatuto da Advocacia e da OAB, Lei nº. 8.906 de 4 de julho de 1994. A regulamentação da profissão das Guardas Civis Municipais e sua inclusão na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) também evidenciam sua natureza policial e sua importância na segurança pública, por meio do Código CBO 5172-15 listado entre as polícias (Brasil, 2024).

3.4 ENTENDENDO A ADPF

O Professor Pedro Lenza (2020, p.431) acerca da ADPF, em suas lições, explica que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF tem cabimento, tanto na modalidade de **arguição autônoma** quanto na hipótese de **arguição incidental**, a primeira, visa evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, esta decorrente de ato do poder público, conforme artigo 1º *Caput* da Lei n.9.882/99. A

segunda, por seu turno, explica o professor, é cabível “quando for **relevante** o *fundamento da controvérsia constitucional sobre a lei ou ato normativo [...] incluídos os anteriores a Constituição.*” Neste caso, a controvérsia judicial deverá ser demonstrada na aplicação do ato normativo que violou o preceito fundamental.

4 OS IMPACTOS DA ADPF 995

A ADPF 995 refere-se a uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 28 de agosto de 2023. Neste caso específico, o Tribunal, por maioria de votos, decidiu dar prosseguimento ao julgamento da medida cautelar, convertendo-a em julgamento definitivo da ADPF.

Enquanto relator da referida ADPF, o Ministro Alexandre de Moraes explicou:

No caso dos autos, a Associação Nacional dos Guardas Municipais alega existirem diversas decisões judiciais que não reconhecem as Guardas Municipais como agentes de segurança pública, o que afetaria o exercício das atribuições do órgão e comprometeria a segurança jurídica. Pondera que “o não reconhecimento dos Guardas Municipais como agentes da Segurança Pública pode suscitar o requerimento, por parte de vários advogados do Brasil, de nulidade da prisão de vários indivíduos detidos por Guardas Municipais” (eDOC 1, página 30).

Diante dessa argumentação, é possível depreender que a ação ora examinada se volta contra um conjunto de decisões judiciais que não reconhecem as guardas municipais como agentes de segurança pública, em razão de não estar expressamente inserida nos incisos do art. 144 da Constituição.

Nessa conjuntura, a autora formula o pedido para que “seja declarado e reconhecido como violado o Art. 144, § 8º da CF, se não forem consideradas as Guardas Municipais como integrantes da Segurança Pública, quando devidamente criadas e instituídas”. (Brasil, 2023b, p.1-2).

No mérito, a decisão foi julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o que implica na consideração de procedência do argumento apresentado na ADPF. Conforme estipulado no artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, concedeu-se uma interpretação conforme à Constituição aos artigos 4º da Lei 13.022/14 e 9º da Lei 13.675/18 (Brasil, 2023b). Tal interpretação, alinhada com a Constituição, acarreta na declaração de inconstitucionalidade de todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública (Brasil, 2023b).

Essa decisão representa uma mudança significativa, uma vez que questionamentos prévios sobre a natureza das GCMs, assim como várias decisões

judiciais sobre suas atividades ostensivas, estavam sujeitos à contestação sob o argumento de não serem parte do aparato de segurança pública. Giancarlo Rocha Valadares (2011), em sua análise sobre a (in)constitucionalidade da atuação das Guardas Municipais no Policiamento Ostensivo, contribui substancialmente para a compreensão dessa questão, examinando as atribuições legais da Guarda Municipal de Vitória/ES.

O autor destaca a distinção entre o poder de polícia e o poder da polícia, assim como entre o poder de polícia e a polícia administrativa. Ocorre que, apesar de seus esforços para esclarecer a questão, o Valadares, (2011, p.13) conclui seu artigo afirmando que: “Não se deve dar ênfase a argumentos que buscam tornar inconstitucional a atividade das Guardas Municipais, até que o STF se pronuncie sobre o assunto em questão.” É interessante notar que antes dessa conclusão, o autor menciona a Proposta de Emenda Constitucional, a PEC 275/2016, que visa incluir as guardas municipais entre os órgãos de segurança pública, porém, com o fim do julgamento da ADPF 995, esta PEC pode ter perdido grande parte de seu objeto.

No julgamento da ADPF 995, todas as interpretações judiciais que pudessem excluir as Guardas Municipais como integrantes do Sistema de Segurança Pública foram consideradas inconstitucionais, desde que estejam devidamente instituídas (Brasil, 2023b). Esta decisão, embasada em uma interpretação alinhada com a Constituição, reflete uma mudança significativa no entendimento jurídico sobre o papel das Guardas Municipais na segurança pública.

A PEC em questão visa além de incluir o “VI – guardas municipais”, no artigo 144, também complementa a redação do § 8º para assim dispor:

Art. 144.....
.....
§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, **observadas as seguintes disposições: I – aplica-se aos guardas municipais o disposto no art. 40, § 4º, desta Constituição; e II – para fins de aplicação das disposições legais relativas aos critérios de aposentadoria, os guardas municipais são equiparados aos servidores públicos policiais** (Brasil, 2016, [grifo do autor]).

Vale a pena se questionar se esta alteração ainda seria necessária diante da atual decisão. Mas, o tempo trará esta resposta.

Na mesma toada, porém mais recente, o Deputado Delegado Da Cunha aprovou um parecer na Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados, em um texto substitutivo que integra os projetos de lei: PL 1.316/2021 do Ex-deputado

Nereu Crispim do Rio Grande do Sul e o PL 1.175/2023 do Deputado Sargento Portugal do Podemos do Rio de Janeiro. O texto prevê o uso da denominação de “Polícia Municipal” pelas corporações das Guardas Civas Municipais, o substitutivo irá alterar a Lei 13.022/2014, o Estatuto Geral das Guardas Municipais, diga-se de passagem, devido à grande notoriedade das guardas no cenário jurídico-legislativo dos últimos tempos, o projeto já tramita em caráter conclusivo (Doederlein, 2023).

5 O POLICIAMENTO OSTENSIVO EFETUADO PELA GCM

5.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS RONDAS OSTENSIVAS MUNICIPAIS (ROMU)

Desde a criação da ROMU em São Paulo, sob a gestão do então Prefeito Paulo Maluf em 1993 (Cavalcante, 2021), perpassando pela recente instituição do Dia da ROMU no Estado de São Paulo pela Lei nº. 17.062 de 2019 (São Paulo, 2019), diversas cidades têm adotado medidas semelhantes. Um exemplo é a Lei complementar nº 342 de Itaquaquecetuba, de 2022, que criou a ROMU nessa cidade (Itaquaquecetuba, 2022).

Na Bahia, a GCM de Luíz Eduardo Magalhães regulamentou a ROMU em 2021, conforme disposto no RAIOP – Regulamento das Atividades Internas Operacionais, ROMU, anos após de mencioná-la na Lei Municipal nº. 794/2017 (Luís Eduardo Magalhães, 2021; Luís Eduardo Magalhães, 2017). Em outras cidades baianas, como Jitaúna (Jitaúna, 2019) e Santaluz (Santaluz, 2022), também foram criadas leis que permitiram a institucionalização para o funcionamento do ROMU – Grupamento Especializado em Rondas Ostensivas Municipais, demonstrando uma tendência de reconhecimento e formalização dessas unidades de policiamento ostensivo.

5.2 CONTRIBUIÇÃO E RECONHECIMENTO DO PAPEL DAS ROMUS

Alan Paiva Testa (2022) argumenta que as ROMUs surgiram da necessidade de as Guardas Municipais atuarem em situações de maior perigo ou que demandam habilidades operacionais específicas, semelhantes às unidades táticas da Polícia Militar. Ele destaca que a operacionalização da ROMU visa aumentar a segurança das ruas e confrontar eficazmente diferentes tipos de crimes. Testa também ressalta, citando Vargas e Oliveira Junior (2010), a evolução das Guardas Civas Municipais rumo a uma instituição mais ativa no processo de ostensividade. A ROMU, portanto,

desempenha um papel crucial no patrulhamento especializado nos municípios, contribuindo para a proteção de bens, serviços e instalações públicas.

5.3 IMPACTO DA ADPF 995 NA LEGITIMIDADE DAS AÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS

A decisão da ADPF 995 trouxe uma mudança significativa ao afirmar que as Guardas Municipais são, sim, parte integrante do Sistema de Segurança Pública. Antes dessa decisão, a atuação das GCMs era frequentemente questionada, resultando em uma espécie de limbo jurídico. A partir desse marco decisório, muitos julgados tiveram que ser revistos, destacando a importância dessa decisão para a legitimação das atividades das Guardas Municipais e o reconhecimento de seu papel na segurança pública (Brasil, 2023b).

Em recente Reclamação Constitucional 62445/SP, ainda que em decisão monocrática, o Ministro Flávio Dino, no dia 22/04/2024, reconheceu a constitucionalidade da abordagem feita por Guardas Civis Municipais em via pública, com base na ADPF 995, ainda que não guardasse relação clara, direta e imediata com a necessidade de proteger a integridade dos bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais (Brasil, 2024).

A Reclamação Constitucional 62455/SP tratava de um caso de nulidade por suposta ilegalidade da atuação da GCM, neste caso, citado na reclamação, o réu foi inicialmente condenado a 7 anos e 4 meses de prisão e ao pagamento de multa por roubo. Após apelação, sua pena foi reduzida para 4 anos e 8 meses, mantendo-se o regime fechado. A defesa impetrou um *Habeas Corpus* alegando ilegalidade na atuação da Guarda Municipal, resultando na nulidade das provas e na absolvição do réu pelo Superior Tribunal de Justiça, que determinou sua soltura imediata, se detido. “Mantida a concessão da ordem pelo colegiado da Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, ato ora reclamado”, a decisão tomou como base o entendimento de que somente em situação de absoluta excepcionalidade que a GCM poderia realizar a busca pessoal abordando as pessoas e que deveria esta ação estar diretamente relacionada aos bens, patrimônio e serviços públicos (Brasil, 2024, p.4).

Diante desta decisão a ANAGM – Associação Nacional de Altos estudos de Guardas Municipais, bem como o SINDGM/CG – Sindicato dos Guardas Municipais do Município de Campo Grande, Estado do Mato Grosso suscitaram a controvérsia jurídica de que haveria um desrespeito à decisão plenária que foi proferida na ADPF

995/DF. Diante da Reclamação, o Ministro Flávio Dino deixou patente o cabimento da Reclamação Constitucional e asseverou que ao julgar a ADPF 955, foi firmado entendimento pela Corte,

no sentido de 'que ***não se justifica, 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***', tendo em vista que também executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF), **possuindo, portanto, legitimidade inclusive para abordagem de suspeitos de crimes em geral, quando há fundadas razões para a ação.** (Brasil, 2024, p.7-8 [grifo do autor])

E por fim conclui que:

Diante de tais fatos, fica **evidente a incongruência do ato reclamado com a ADPF 995/DF, pois teríamos um órgão de segurança pública de mãos atadas para atender aos cidadãos na justa concretização do direito fundamental à segurança (art. 5º, “caput”, da CF).** Ou seja, esvaziar-se-ia de eficácia o quanto decidido por esta Suprema Corte, com arrimo em evidente e equivocada presunção de ilegitimidade de atos administrativos, no caso os concretizadores do Poder de Polícia das Guardas Municipais. Estes, ademais, ficariam destituídos de autoexecutoriedade, destruindo tal atributo fundamental ao Princípio Constitucional da Eficiência (art. 37, “caput”, da CF). (Brasil, 2024, p.8 [grifo do autor]).

O Ministro argumentou que o ato em questão contradiz a ADPF 995/DF, privando as Guardas Municipais da capacidade de cumprir seu papel no direito à segurança, inerentes ao seu Poder de Polícia, no cumprimento de seu papel Constitucional. Isso resultaria na ineficácia da decisão do Supremo Tribunal Federal e na perda da autoexecutoriedade das Guardas, violando o Princípio Constitucional da Eficiência. Ele destacou a importância dessas instituições no combate à criminalidade e na manutenção da paz social, realizando prisões ou apreensões em flagrante e busca pessoal, conforme estabelecido pelo Código de Processo Penal (Brasil, 2024).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É nítido que após a ADPF 995, o policiamento ostensivo realizado pelas Guardas Civis Municipais (GCM) passou a ser observado sob uma nova perspectiva. Embora se possa vislumbrar a constitucionalidade de sua atuação, não se pode considerar o assunto dado por encerrado.

A história das guardas municipais no Brasil remonta a séculos atrás, desde a delegação de competências para questões de ordem pública pelo Rei de Portugal, D. João III, em 1531. Mas é a partir da promulgação da atual Constituição em 1988, que se tem uma possibilidade de criação das guardas civis pelos municípios. A Constituição apresentou sua inclusão no rol da segurança pública, ainda que submetidas à legislação específica.

A legislação subsequente, como a Lei nº 13.022/2014, conhecida como Estatuto Geral das Guardas Municipais, e a Lei nº 13.675/2018, trouxe clareza às responsabilidades desses profissionais na colaboração com a segurança pública. Além disso, o Decreto nº 11.841/2023 regulamentou aspectos do Estatuto das Guardas Municipais, enfatizando a cooperação dessas instituições com os órgãos de segurança pública.

A ADPF 995 teve um impacto significativo nesse contexto. Ao reconhecer a constitucionalidade das Guardas Municipais como integrantes do Sistema de Segurança Pública, o Supremo Tribunal Federal ratificou sua importância nesse cenário. Isso provocou uma mudança na percepção e nas decisões judiciais relacionadas à atuação das GCMs, especialmente no policiamento ostensivo, no que se refere a abordagens e prisões.

Embora algumas vozes tenham se levantado contra o reconhecimento da atividade ostensiva da GCM, argumentando que poderia levar à criação de milícias, é importante destacar que as guardas municipais estão sujeitas ao controle externo do Ministério Público, conforme estabelecido pela Resolução nº 20/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. Além disso, a evolução das responsabilidades das GCMs, conforme relatado pela Secretaria de Segurança Pública, mostra que elas desempenham um papel vital na segurança da sociedade.

A discussão sobre o papel das Guardas Civis Municipais como polícia tem sido complexa e multifacetada. Enquanto algumas interpretações jurídicas questionavam sua inclusão no Sistema de Segurança Pública, a decisão da ADPF 995 lançou luz sobre sua legitimidade nesse contexto. A proposta de emenda constitucional (PEC) 275/2016, que busca formalizar essa inclusão, ainda pode ser considerada relevante, mas sua necessidade é questionável à luz da decisão do STF.

Viu-se que recentemente, um parecer aprovado na Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados propõe a adoção da denominação "Polícia Municipal" pelas Guardas Civis Municipais, destacando ainda mais seu papel como

instituições policiais. Essas mudanças legislativas refletem a constante evolução do papel das GCMs na sociedade brasileira.

Por tanto, após a ADPF 995, as decisões passaram a reconhecer a constitucionalidade de diversas ações das GCMs, integrando-as ao Sistema de Segurança Pública, e conferindo legitimidade para abordagens e atuações relacionadas à segurança, como prisões em flagrante e busca pessoal, conforme determinado pelo CPP. Como o recente exemplo, do posicionamento do Ministro Flávio Dino, em 22/04/2024, que ressaltou a incongruência de atos administrativos que contradizem essa decisão, enfraquecendo a eficácia das instituições e violando princípios constitucionais, como o da eficiência.

Contudo, embora tenha havido uma mudança na percepção e nas decisões relacionadas às Guardas Civis Municipais, ainda há questões em aberto, apesar de robusta fundamentação para a constitucionalidade do policiamento ostensivo da Guarda Civil Municipal. A discussão sobre o papel e as responsabilidades dessas instituições no contexto da segurança pública continua, e novos desenvolvimentos legislativos podem surgir para esclarecer ainda mais essa questão complexa que é a constitucionalidade do policiamento ostensivo da GCM.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, V.C. **O poder de polícia da guarda Municipal.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Grupo Educacional IBRA como requisito para a aprovação na disciplina TCC. Orientador: Daniel Baião Nunes. In: Evolucion e Periódico Científico Multidisciplinar. Vol. 01. nº 01. 2022. p.15-25. Disponível em: https://revistaevolucion.e.ibra.edu.br/magazines/Evolucion e_Vol-1_N%C2%BA-1_Direito.pdf#page=15. Acessado em: 05 mar. 2024.

BRASIL. **Classificação Brasileira de Ocupações - CBO.** Ministério do Trabalho. 2024. Disponível em: <http://www.mteco.gov.br/cbosite/pages/pesquisas/BuscaPorTituloResultado.jsf>. Acessado em: 31 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda Constitucional nº. 275, de 2016.** Dá nova redação ao §8º do art. 144 da Constituição Federal de 1988. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1507877&filename=PEC%20275/2016. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto nº. 11.841, de 21 de dezembro de 2023.** Brasília, DF: Presidência da República, 2023a.

BRASIL. **Lei nº. 8.906, de 4 de julho de 1984.** Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília: Congresso Nacional, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acessado em: 31 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº. 13.022, de 8 de agosto de 2014.** Estatuto das Guardas Municipais. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2014.

BRASIL. **Lei nº. 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação Informatizada:** Decreto de 14 de junho de 1831 [Publicação Original]. Rio de Janeiro, 1831a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/1824-1899/decreto-37719-14-junho-1831-564936-publicacaooriginal-88846-pe.html>. Acessado em: 26 out. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação Informatizada:** Lei de 10 de outubro de 1831 [Publicação Original]. Rio de Janeiro: Assembleia Geral, 1831b. Disponível

em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37586-10-outubro-1831-564553-publicacaooriginal-88479-pl.html#:~:text=Autoriza%20a%20crea%C3%A7%C3%A3o%20de%20corpos,Art.
Acessado em: 26 out. 2023.

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

BRASIL. **Resolução nº. 20, de 28 de Maio de 2007.** Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_dpf_res20.pdf. Acessado em 26 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 995 Distrito Federal.** Relator: Min. Alexandre de Moraes. Requerente: Associação dos Guardas Municipais do Brasil - AGM Brasil. Distrito Federal: Plenário do STF, 28 ago. 2023b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.780.** Relator: Min. Gilmar Mendes. Requerente: Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil - AGTBRAZIL. Distrito Federal: Plenário do STF, 06 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 62.455 São Paulo.** Relator: Min. Flávio Dino. Reclamantes: Associação Nacional de Altos Estudos de Guarda Municipal; Sindicato dos Guardas Municipais do Município de Campo Grande, Estado de Mato Grosso do Sul. Brasília: STF, 22 abr. 2024.

CARVALHO, C. F. **O que você precisa saber sobre Guarda Municipal e nunca teve a quem perguntar.** 3a. ed. Curitiba: Clube de Autores, 2011.

CAVALCANTE, Assis. **Gazeta de Limeira.** Entendendo o que é a ROMU, destaque em ocorrências recentes. Postado em 19 maio 2021. Disponível em: <https://www.gazetadelimeira.com.br/seguranca/entenda-o-que-e-a-romu-destaque-em-ocorrencias-recentes>. Acessado em: 25 abr. 2024.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. **Metodologia Científica.** 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.1

DOEDERLEIN, N. Câmara dos Deputados. **Comissão aprova mudança de nome de guarda municipal para polícia municipal.** Segurança. Publicado em: 30 nov. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1021627-comissao-aprova-mudanca-de-nome-de-guarda-municipal-para-policia-municipal/>. Acessado em: 05 mar. 2024.

GOMES, T. A. B. M. **Consultor Jurídico**. Ser polícia ou não ser, eis a questão (parte2). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-24/ser-policia-ou-nao-ser-eis-a-questao-parte-2/>. Acessado em: 26 mar. 2024.

HENRIQUES, A; MEDEIROS, J. B. **Metodologia científica na pesquisa jurídica**. 9.ed. rev. e reform. São Paulo: Atlas, 2017.

ITAQUAQUECETUBA. **Lei Complementar nº. 342, de 12 de abril de 2020**. Dispõe sobre a criação da Ronda Ostensiva Municipal - ROMU e altera a Lei Complementar Municipal nº 308, de 18 de novembro de 2019, e dá outras providências.

Itaquaquecetuba: Câmara Municipal, 2022. Disponível em:<https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/itaquaquecetuba/lei-complementar/2022/35/342/lei-complementar-n-342-2022-dispoe-sobre-a-criacao-da-ronda-ostensiva-municipal-romu-e-altera-a-lei-complementar-municipal-n-308-de-18-de-novembro-de-2019-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 mar. 2024.

JITAÚNA. **Lei Municipal nº. 217 de 07 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre o Estatuto, Código de Conduta e o Plano de Cargos e Carreiras da Guarda Civil Municipal de Jitaúna, Estado da Bahia, e dá outras providências". Jitaúna: Câmara Municipal, 2019.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A; **Metodologia do Trabalho Científico**: Procedimentos Básicos, Pesquisas Bibliográficas, Projeto e Relatório, Publicações e Trabalhos Científicos. São Paulo: Atlas, 1983.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. Coleção Esquematizado. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Diário Oficial do Município**. Regulamento das Atividades Internas Operacionais. ROMU Rondas Ostensivas **Municipais**. 2 de setembro de 2021. Ano IV, nº 2936. Luís Eduardo Magalhães: Prefeitura Municipal de Luís Eduardo Magalhães, 2021.

LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Lei nº. 794, de 21 de setembro de 2017**. Dispõe sobre o Estatuto e Plano de Carreira da Guarda Civil Municipal de Luís Eduardo Magalhães, Regulamenta o Uso de Arma de Fogo da Guarda Civil Municipal de Luís Eduardo Magalhães, Cria a Ouvidoria e Corregedoria da Guarda Civil Municipal de Luís Eduardo Magalhães e dá outras providências. Luís Eduardo Magalhães: Câmara Municipal, 2017.

SANTALUZ. **Lei nº. 1.607 de 05 de maio de 2022**. Dispõe sobre a criação da Lei lara Vasconcelos – Ronda Maria da Penha que tem como objetivo a prevenção, monitoramento e acompanhamento de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Santaluz: Câmara Municipal, 2022.

SÃO PAULO. **Lei nº. 17062, de 14 de junho de 2019**. Institui o "Dia da ROMU - Ronda Ostensiva Municipal das Guardas Cívicas Municipais". São Paulo: Assembleia Legislativa, 2019. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2019/lei-17062-14.06.2019.html>. Acessado em: 29 mar. 2024.

TESTA, A. P. **JUS. ROMU** – Ronda Ostensiva Municipal – A constitucionalidade acerca da sua atuação, 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/99770/romu-ronda-ostensiva-municipal-a-constitucionalidade-acerca-da-sua-atuacao>. Acessado em: 29 mar. 2024.

VALADARES, G.R. **A (in) constitucionalidade da atuação das Guardas Municipais no policiamento ostensivo e repressivo**: um estudo à luz das atribuições legais da Guarda Municipal de Vitória/ES (monografia). Curso de Direito da Faculdade Doctum – Serra/ES, 2020. Disponível em: <https://dspace.doctum.edu.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/3428/A%20%28IN%29%20CONSTITUCIONALIDADE%20DA%20ATUA%c3%87%c3%83O%20DAS%20GUARDAS%20MUNICIPAIS%20NO%20POLICIAMENTO%20OSTENSIVO%20E%20REPRESSIVO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 21 fev. 2024.