

O LIMBO JURÍDICO DA GUARDA MUNICIPAL: A (IM)POSSIBILIDADE DE SEU ENQUADRAMENTO JURÍDICO COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Maria Eduarda de Araújo¹
Prof. Dr. Dirceu Pereira Siqueira²

RESUMO

A segurança é um direito inerente ao ser humano que possibilita a integração pacífica de diversos agentes dentro de uma sociedade cada vez mais plúrima e complexa em suas relações sociais. Para tanto, como legítimo direito de segunda geração, a atuação do Estado torna-se imprescindível para a promoção da segurança pública, possuindo o compromisso de zelar pela ordem e proteger a vida e o patrimônio através da atuação de órgãos especializados. O objetivo da presente pesquisa consiste em analisar a ordem constitucional da Guarda Municipal na atualidade, no que tange a (im)possibilidade do seu enquadramento como órgão de segurança pública, considerando sua essencialidade na garantia do direito fundamental social à segurança dos municípios. Para conduzir o processo dessa pesquisa, utiliza-se a metodologia jurídico-dogmática, com fontes bibliográficas, históricas, doutrinárias e jurisprudenciais, além da análise da Constituição Federal e das Leis nº 13.022/2014 e nº 13.675/2018. Conclui-se que a inclusão da Guarda Municipal no rol do artigo 144 da Constituição Federal ultrapassa a questão topográfica constitucional, atingindo reflexos concretos que possibilitam o reconhecimento de atributos e respeitabilidade como efetivo órgão de segurança pública, afastando a óptica defasada que subestima a sua importância estratégica na produção de segurança.

Palavras-chave: Guarda civil municipal; Segurança pública; Direito fundamental social.

¹ Graduanda em Direito pela UNIFAFIBE. Endereço eletrônico: mariaeduardaaraujo914@gmail.com

² Coordenador e Professor Permanente do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu (Doutorado e Mestrado) em Direito na Universidade Cesumar; Estágio Pós-Doutoral em Democracia e Direitos Humanos pelo *Ius Gentium Conimbrigae* da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pelo Centro de Estudos Interdisciplinares do Séc. XX da Universidade de Coimbra, área de concentração em "Democracia e Direitos Humanos" (2014); Doutor (2013) e Mestre (2008) em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino/Bauru; Especialista (2006) Lato Sensu em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Universitário de Rio Preto; Graduado em Direito (2002) pelo Centro Universitário de Rio Preto; Professor nos cursos de Graduação em Direito do Centro Universitário de Bebedouro e da Universidade de Araraquara; Professor Convidado do Programa de Mestrado em "Gestão Estratégica de Empresas - Master Of Science in Administrative Studies (MSAS)" - Disciplina: "Ética e Legislação" University Missouri State - EUA; Membro do Observatório del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe; Pesquisador - Modalidade Produtividade em Pesquisa para Doutor - PPD - do Instituto Cesumar de Ciência, Tecnologia e Inovação; Editor da "Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE) - Qualis/Capes B1"; Editor da "Revista Jurídica Cesumar (UNICESUMAR) - Qualis/Capes B1"; Autor de importantes livros jurídicos: "Direitos da personalidade e os direitos sociais: uma relação concreta ou poética" (Editora Boreal, 2016); "Direito à saúde: da normatização à efetividade?" (Editora Boreal, 2016); "Teoria Geral do Direito à Alimentação: cultura, cidadania, cidadania e legitimação" (Editora Boreal, 2015); "Direito à saúde: da normatização à efetividade" (Editora Boreal, 2014); "A Dimensão Cultural do Direito Fundamental à Alimentação" (Editora Boreal, 2013) e "Tutela Coletiva do Direito à Saúde" (Lemos e Cruz, 2011), além de relevantes Capítulos de livros e Artigos Jurídicos; Organizador de relevantes Obras Jurídicas; Membro do Conselho Editorial de Importantes Editoras e Revistas na área do direito. Consultor Jurídico, Parecerista e Advogado. Endereço eletrônico: dpsiqueira@uol.com.br

1 INTRODUÇÃO

O crescimento populacional desenfreado, as desigualdades sociais geradas pelos mais diversos fatores e outras fontes negativas que maculam a convivência harmônica em sociedade geraram no processo civilizatório a forte infiltração da violência e da criminalidade, que demandam respostas imediatas e satisfatórias.

A segurança almejada constitui um direito inerente ao ser humano que possibilita a integração pacífica de diversos agentes dentro de uma sociedade cada vez mais plúrima e complexa em suas relações sociais.

Contrário aos ditames dos direitos de primeira geração, em que se clamava a limitação do poder estatal, o Estado surge nesse cenário como um ente essencial na incumbência de zelar pela ordem e proteger a vida e o patrimônio, configurando uma obrigação estatal e caracterizando a segurança pública como legítimo direito fundamental social.

Para tanto, foram criados vários mecanismos vinculados ao Estado para cumprimento do dever de garantir a segurança pública. Atualmente no Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê explicitamente tal direito no *caput* dos artigos 5º e 6º, detalhando os órgãos responsáveis pela concretização em capítulo próprio, denominado “da segurança pública”, positivado no artigo 144.

Neste sentido, no capítulo supracitado, porém excluído do rol que lista os órgãos de segurança pública, está prevista a possibilidade dos municípios em constituírem guardas municipais objetivando a proteção de seus bens, serviços e instalações.

Diante desse contexto, o objetivo da presente pesquisa consiste em analisar a ordem constitucional da Guarda Municipal na atualidade, no que tange a (im)possibilidade do seu enquadramento jurídico como órgão de segurança pública, considerando sua essencialidade na garantia do direito fundamental social à segurança dos municípios.

A presente pesquisa reveste-se de importância uma vez que o tema suplica estudos aprofundados visando melhor definir o enquadramento jurídico desse órgão na atualidade, visto que as doutrinas e as jurisprudências divergem em suas opiniões, permeando uma problemática que conduz a instabilidade da instituição que, por não raras vezes, têm suas atribuições e limites questionados.

Além disso, a agência de notícias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2020), através da fonte Pesquisas de Informações Básicas Municipais, em pesquisa comparativa entre os anos de 2014 e 2019, revela o aumento dos municípios brasileiros que instituíram guardas civis, demonstrando o papel crucial do instituto na promoção de segurança.

Por fim, a relevância do assunto ganha força com a tramitação da proposta de emenda à constituição nº 32/2020, denominada reforma administrativa, que propõe a alteração do artigo 144 da Carta Magna a fim de incluir expressamente a guarda municipal no rol de órgãos de segurança pública e acrescentar em seu conceito “órgão de natureza policial”, reiterando a alteração já proposta por outras emendas constitucionais.

No primeiro capítulo busca-se explicar de forma compreensível o direito fundamental social à segurança pública e sua importância para evitar os abusos do Estado e de outros poderes extra-estatais.

O segundo tópico, de forma cronológica simplificada, abordará a história da segurança pública no Brasil, com ênfase na criação e na normatização das guardas municipais, inclusive percorrendo detalhadamente sobre seu estatuto geral e sobre leis conexas.

No terceiro capítulo, a problemática central será enfatizada, buscando vertentes a fim de concluir sobre a (im)possibilidade do enquadramento jurídico da Guarda Municipal como órgão de segurança pública, considerando sua posição constitucional e sua atuação não mais meramente patrimonial.

Antes de descrever as técnicas empregadas no presente artigo científico, se faz necessário frisar que “o importante é você entender que o conhecimento não é estático, não é algo que se adquire como mercadoria exposta em uma vitrine. O conhecimento é dinâmico. Entenda o conhecimento como processo.” (MEZAROBA, 2019, p. 32).

Nesta perspectiva, considerando o conjunto de processos utilizados para a construção da presente pesquisa, tem-se esta como de natureza aplicada, em que se objetiva gerar novos conhecimentos e traçar possíveis itinerários para a solução do problema central. No que se refere a abordagem, apresenta-se na forma qualitativa, cujo enfoque se dá na conceituação e interpretação da complexidade dos fenômenos em que envolvem o tema, afastando a utilização de linguagem matemática.

No que tange a classificação quanto ao objetivo, caracteriza-se a pesquisa como descritiva visto que relata a situação problemática e as circunstâncias apenas, estabelecendo uma relação entre elas. Por sua vez, quanto ao método de raciocínio/abordagem, se enquadra como dedutivo já que analisa premissas gerais a fim de alcançar uma conclusão através do raciocínio e de referenciais teóricos estruturados em posicionamentos de estudiosos da área.

Por fim, utiliza-se predominantemente a metodologia jurídico-dogmática, com uso de fontes bibliográficas, históricas, doutrinárias e jurisprudenciais, além da análise da Constituição Federal e das Leis nº 13.022/2014 e nº 13.675/2018, para a compreensão das relações internas do ordenamento jurídico com a realidade da segurança pública brasileira, objetivando verificar o enquadramento jurídico da guarda municipal.

De maneira resumida, conclui-se que as guardas civis municipais exercem papel crucial na garantia da segurança pública dos municípios, uma vez que é o ente federativo que detém a maior proximidade e conhecimento das necessidades da vida cotidiana local. A inclusão da Guarda Municipal no rol do artigo 144 da Constituição Federal ultrapassa a mera questão topográfica constitucional, atingindo reflexos concretos que possibilitam sanar a omissão jurídica-constitucional, reconhecer atributos e respeitabilidade como efetivo órgão de segurança pública e conferir tratamento isonômico com os demais órgãos previstos, afastando assim a óptica defasada que subestima a importância estratégica deste instituto na produção de segurança pública.

2 DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA

Os direitos fundamentais, durante toda a sua longa e não exaustiva trajetória histórica, sempre objetivaram primordialmente a garantia da dignidade humana e o estabelecimento de condições mínimas para o seu desenvolvimento, com prerrogativas diversificadas de acordo com os anseios sociais de cada época.

Para tanto, considerando o teor didático, foram divididas em gerações, não excludentes entre si, sendo três as principais. Em face da primeira geração, exigia-se do Estado sua abstenção a fim de evitar o arbítrio estatal e garantir as liberdades individuais. Posteriormente, no alicerce da segunda geração, percebendo determinados problemas que a total liberdade promovia, foi exigida do Estado sua

atuação na promoção dos anseios sociais, como interventor necessário. Por fim, no âmbito da terceira geração, buscou-se a titularidade solidária dos direitos, com sujeitos indeterminados e genéricos, como proteção ao meio ambiente e ao consumidor (CARRA e MARTIN, 2011).

Além disso, se faz necessário ressaltar a importância dos direitos fundamentais em comento por constituírem pilares na efetivação de um Estado Democrático de Direito, atingindo grau ultraelevado de proteção e *status* jurídico particularizado por se apresentarem como basilares de todos os demais direitos. Corroborando tal ideia, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 topograficamente consagrou alguns desses direitos fundamentais logo nos primeiros ditames, enfatizando a sua importância e garantindo maior segurança ao incluir no rol das cláusulas pétreas, previstas no artigo 60, §4º, da Carta Magna, que limita sua supressão pelo poder constituinte derivado.

Nesta perspectiva, com propriedade indiscutivelmente fundamental, encontram-se os direitos sociais, frutos da segunda geração, em busca de prestações positivas do Estado para efetivação das liberdades e diminuição das desigualdades sociais. Nota-se o pacífico entendimento que os direitos sociais não constituem meras recomendações ou crenças, mas sim normas de efeito vinculante que obriga sua observância e cumprimento por todos através da implementação de programas estatais.

O termo “segurança” previsto no transcorrer da Constituição Federal de 1988, em todos os seus aspectos (pública, jurídica, social e nacional), moldura-se no contexto de direito fundamental, consistente em toda ação empregada a fim de tutelar, garantir, proteger ou estabilizar as diversas instituições do Estado, como por exemplo, os cidadãos, territórios, patrimônios, instituições, negócios jurídicos e estabilidade das decisões.

Especificadamente, a “segurança pública” surge no contexto das relações em sociedade, em que foi necessário estabelecer regras mínimas para a coexistência pacífica e harmônica. Prevista no *caput* dos artigos 5º (direitos e deveres individuais e coletivos), 6º (direitos sociais) e 144 (segurança pública) da Constituição Federal, corresponde à manutenção da ordem pública e a incolumidade das pessoas e bens através de mecanismos de prevenção e repressão de condutas antissociais (BRASIL, 1988).

Neste ínterim, a fim de conceituar a segurança pública, emergem os ensinamentos de José Afonso da Silva (2005, p. 778):

A segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses.

Frisa-se que a segurança ora exigida visa combater ato potencial ou efetivamente lesivo das mais diversas fontes produtoras de conflitos, transcorrendo desde terceiros particulares até o próprio Estado, que não raras vezes transforma sua soberania em arbitrariedade.

A complexidade do direito à segurança pública ganha robustez ao constatar que a interferência estatal implica, necessariamente, na limitação parcial ao direito de liberdade dos cidadãos, emergindo a preocupação de como tornar a intervenção mais democrática.

Neste sentido, destaca o pensamento solidário do constituinte originário ao determinar expressamente que a segurança pública, além de um dever de agir do Estado na criação e manutenção de políticas públicas efetivas, também é de responsabilidade de todos, exercendo a sociedade papel essencial na garantia desse serviço, com participação na resolução de problemas em que são sujeitos diretamente afetados.

Verifica-se, portanto, que a promoção da segurança pública, autêntico direito fundamental social, não constitui mera liberalidade e sim preceito de efeito cogente, cuja observância é obrigatória. Com isso, deve ser garantida através da atuação proativa do Estado e responsabilidade de todos a fim de proteger as liberdades individuais e as instituições, indistintamente, oferecendo assim o convívio imperturbável das abundantes relações existentes na sociedade.

3 GUARDA MUNICIPAL NO BRASIL: PRIMÓRDIO DE SUA CRIAÇÃO E NOVO ENFOQUE NA ATUALIDADE

A história da segurança pública no Brasil *lato sensu* iniciou-se no período imperial, em meados de 1531, momento em que foram estabelecidas as primeiras diretrizes sobre a ordem pública.

Nesse período, vários foram os documentos que estabeleciam crimes e penas, bem como o modo de sua apuração, tendo como principais as ordenações afonsinas, manuelinas e filipinas, que criaram as polícias urbanas no Brasil, disponibilizando o serviço gratuito exercido pelos moradores locais das terras povoadas, denominados quadrilheiros, posteriormente substituídos por milícias e serviços de ordenanças (CARVALHO, 2011).

A chegada da família portuguesa no Brasil movimentou a história da segurança, criando em 1808 a intendência geral de polícia, embrião da polícia civil, que possuía atributos de polícia judiciária misturadas com as funções de um juiz. No ano seguinte, foi fundada a divisão militar da guarda real de polícia, embrião da polícia militar, com poderes amplos para manutenção da ordem pública nas cidades. Essa guarda agiu fortemente nos conflitos internos gerados pela independência do Brasil em 1822, conjuntamente com o exército, fundado desde 1648.

Em 10 de outubro de 1831, durante a regência provisória, foi organizado o corpo de guarda municipal permanente, responsável por manter a tranquilidade pública e auxiliar a justiça, sendo episódio de suma importância na história das guardas civis em estudo, inclusive fixado como “dia do guarda municipal” através da Lei nº 12.066 de 29 de outubro 2009.

Desde então, ao transcorrer de toda a história brasileira, várias foram as alterações realizadas nas instituições de segurança, com extinção e criação de institutos e alteração das nomenclaturas, ainda em uma mistura das funções atualmente conhecidas. Apenas em 1866, as instituições responsáveis pela segurança da corte foram divididas em um corpo militar e em outro civil, aproximando da estrutura atual.

Em 1889 foi criada a guarda cívica, auxiliar do corpo de guarda municipal, responsável por verificar o pagamento de tributos pelos comerciantes, garantir as posturas municipais, realizar ronda e promover vigilância.

Nesse mesmo ano, com a Proclamação da República, os modelos organizacionais das polícias foram repensados, atribuindo com veemência aos governos estaduais a responsabilização na prestação de segurança, porém ainda com grande influência dos padrões militarizados do exército.

Com a instituição do denominado estado novo, fase ditatorial da Era Vargas do período de 1937 a 1945, a guarda municipal e a guarda cívica perderam autonomia perante a feição autoritária exercida pelo poder central, de modo que as

forças armadas assumiram o papel de reprimir as manifestações democráticas que se insurgiam contra o governo.

Ainda assim, no período de ditadura militar no Brasil, estendido pelos anos de 1964 a 1985, os conflitos políticos e sociais culminaram em graves restrições às liberdades dos cidadãos, aniquilando a democracia e censurando e perseguindo os opositores. Em referido período, ainda mais incisivo que na Era Vargas, as forças policiais em geral se concentraram sob a administração do governo federal que, conjuntamente com o exército, posicionaram extremamente opressores, objetivando garantir a “ordem pública” a qualquer custo.

Com o término da ditadura militar no Brasil, sem olvidar as barbáries impregnadas na história e com o anseio de estabelecer um sistema democrático eficaz na promoção de segurança pública, a Constituição da República Federativa de 1988 estabeleceu ordenadamente a previsão de diversos órgãos, com atribuições específicas e interligadas, dispostos no artigo 144, sendo eles: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpo de bombeiros militares e polícias penais federal, estaduais e distrital, sendo este último acrescentado apenas em 2019 pela emenda constitucional nº 104.

Além disso, com o colapso do regime de exceção e a falta de segurança urbana, refletiu-se a possibilidade de reorganização das guardas municipais nas cidades e metrópoles (CARVALHO, 2011).

Neste íterim, excluído do rol acima mencionado, porém ainda no artigo 144, especificadamente no seu §8º, a Constituição Federal positivou a possibilidade dos municípios instituírem as guardas municipais, com o fim de proteger seus bens, serviços e instalações, a serem disciplinadas por lei, o que somente aconteceu em 2014 com a promulgação da Lei 13.022/2014, denominada estatuto geral.

Convém evidenciar que referido instituto foi expressamente incluído na Lei nº 13.675/2018, que disciplina o funcionamento e a organização dos órgãos responsáveis pela segurança pública, em cumprimento ao artigo 144, §7º, da Constituição Federal. Além disso, cria o Sistema Único de Segurança Pública e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, dispondo sobre a atuação integrada dos órgãos da segurança pública e defesa social de todos os entes federativos, para combate aos riscos à harmonia da convivência pacífica em sociedade (BRASIL, 2018).

Portanto, conclui-se que para o estudo da guarda civil municipal na sua configuração atual, demanda – necessariamente – a retomada histórica desde a colonização até a sua normatização pela Lei nº 13.022/2014, além da sua perspectiva e atuação contemporânea. Neste sentido, torna-se cristalino que a Guarda Municipal no Brasil constitui fonte propensa na promoção de segurança desde o primórdio de sua criação, motivo pelo qual o constituinte originário consagrou-a expressamente na Constituição Federal de 1988, demonstrando a posição idealista de uma segurança democrática.

3.1 ANÁLISE DO ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS – LEI Nº 13.022 DE 8 DE AGOSTO DE 2014

Com o advento da Constituição Federal de 1988, facultou-se aos entes federativos municipais a instituição de guardas para proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Apenas em 8 de agosto de 2014, após mais de vinte e cinco anos da promulgação da Magna-Carta vigente, foi criada a Lei nº 13.022 denominada Estatuto Geral das Guardas Municipais. Composta por vinte e três artigos, detém como objetivo instituir um parâmetro mínimo na criação e atuação das guardas civis, padronizando o serviço e limitando a atividade legislativa dos municípios, cujo ditames passaram a vigorar desde a sua publicação e previu a adequação às suas disposições pelas já existentes.

Convém ressaltar, desde logo, que as nomenclaturas “guarda civil”, “guarda municipal”, “guarda civil municipal”, “guarda metropolitana” e “guarda civil metropolitana” são sinônimos, consagradas para apontar o mesmo instituto.

Constata-se a preocupação inicial do legislador em caracterizar as guardas municipais como instituições de caráter civil, vedando a utilização do mesmo órgão de formação e treinamento e estrutura hierárquica com denominação idêntica das forças militares, bem como a regulamentação disciplinar de natureza militar. Referidas passagens demonstram a inquietação histórica com a subordinação às forças militares visto que estas, por lapso temporal vultoso, dominaram as atribuições de outros serviços de segurança pública.

O estatuto geral estabeleceu princípios basilares para a sua atuação visando à proteção de direitos humanos fundamentais, vida, cidadania, liberdades públicas,

redução do sofrimento, dentre outros, reafirmando assim o seu propósito democrático.

Em sentido amplo, a competência das guardas municipais reporta-se à proteção de bens, serviços, logradouros públicos e instalações municipais (BRASIL, 2014). Especificadamente, a proteção outorgada deriva-se de uma atuação eminente preventiva através da presença e vigilância para zelar os bens e serviços públicos municipais, bem como aos cidadãos que os usufruem, além de inibir e coibir os atos lesivos que atentem contra tais.

Outrossim, ainda concernente às atribuições, as guardas civis possuem papel colaborativo com os demais órgãos de segurança pública e de defesa civil para, conjuntamente, manter a paz social, consagrando a interligação com órgãos federais, estaduais e municipais. Neste sentido, detêm como competência encaminhar ao delegado de polícia o infrator detido em flagrante de delito, preservar a cena do crime, assegurar ou prestar atendimentos emergenciais e fiscalizar posturas municipais. O estatuto geral disciplinou também a interação com a sociedade civil, mediante participação e promoção de ações educativas, favorecendo um ambiente propício a críticas e sugestões.

A criação desse instituto constitui uma faculdade do município, que deve ser exercida através da promulgação de uma lei, ficando subordinada ao chefe do executivo municipal. O seu efetivo deve ser composto por servidores públicos, variável de acordo com a quantidade de habitantes, sendo ainda possível o seu compartilhamento entre municípios limítrofes.

No que tange a capacitação, as guardas civis requerem um treinamento específico com suas atribuições, ofertado a possibilidade de adaptação da matriz curricular nacional de formação em segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, além de consórcios e convênios com outros municípios.

Para o controle da legalidade dessa instituição, são asseguradas duas formas de fiscalização: (I) controle interno: exercido pela corregedoria para apuração de infrações disciplinares de seus membros, sempre que contiverem mais de cinquenta servidores e em todas que empregarem arma de fogo; (II) controle externo: exercido pela ouvidoria, para receber, examinar e encaminhar denúncias e comentários sobre a conduta de seus membros (BRASIL, 2014). Aqui também foi consagrada a ativa

participação popular, inclusive proporcionando a possibilidade do controle social através do monitoramento e oferecimento de sugestões.

Ademais, para afastar o máximo da intromissão de política nessa seara, o estatuto condicionou que os cargos de provimento em comissão das guardas municipais devem ser atribuídos aos membros efetivos da corporação, evitando assim que aventureiros totalmente estranhos à profissão exerçam funções de comando, ressalvada tal exigência nos primeiros quatro anos da sua criação.

Foram ainda garantidas outras prerrogativas, como autorização para o porte de arma de fogo, ocupação dos cargos observado percentual mínimo para o sexo feminino, destinação de linha telefônica e faixa de frequência exclusivas e o recolhimento do guarda municipal em cela isoladamente aos demais presos, quando decretada sua prisão antes de condenação definitiva.

A legislação em comento assegurou ainda a representação no Conselho Nacional de Segurança Pública, no Conselho das Guardas Municipais e no Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública, sendo este último condicionado ao interesse do município (BRASIL, 2014).

Constata-se, portanto, que a Lei nº 13.022/2014 concebeu uma base sólida para que os municípios sejam incentivados a promover políticas de segurança pública em seus territórios, proporcionando normas gerais como garantia jurídica da instituição e funcionamento da Guarda Municipal. Outrossim, verifica-se a singularidade do estatuto em consagrar no seu bojo a normatização de um instituto eminentemente democrático, reconhecendo sua importância angariada pela maior proximidade das peculiaridades da vida cotidiana dos municípios.

4 A (IM)POSSIBILIDADE DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA GUARDA MUNICIPAL COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA

O crescimento populacional desenfreado, as desigualdades sociais geradas pelos mais diversos fatores e outras fontes negativas que maculam a convivência pacífica em sociedade geraram no processo civilizatório a forte infiltração da violência e da criminalidade, cada dia mais crescentes e evidenciadas pelos noticiários.

A sensação de insegurança e a necessidade de uma convivência pacífica para o exercício de direitos particulares fizeram com que os indivíduos abdicassem

de parcela de suas liberdades para a segurança e o bem-estar comum através do gerenciamento pelo Estado, nos moldes dos ensinamentos da obra “Do Contrato Social” de Jean-Jacques Rousseau (VILALBA, 2013).

Assim, o indivíduo que se insere em uma sociedade se compromete a respeitar a convivência harmônica instalada e, caso desrespeite a ordem imposta, sofrerá repreensão dos mecanismos estatais. Neste sentido, o Estado exerce papel crucial no controle social e na promoção de segurança pública, razão pela qual ao longo da história criou diversas ferramentas para enfrentamento e combate à criminalidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou no artigo 144 os órgãos públicos incumbidos de manter a ordem pública e a integridade da vida e do patrimônio, sendo eles: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpo de bombeiros militares e polícias penais federal, estaduais e distrital. Ou seja, em primeiro momento, listou os órgãos pertencentes à União e aos Estados membros, em seguida conceituando cada um deles.

Ainda influenciado pela mentalidade autoritária do regime de exceção recém-superado, porém reconhecendo a importância estratégica dos municípios nas ações de segurança pública, a Carta Magna previu em separado dos órgãos supracitados a possibilidade da constituição das guardas municipais para proteção de bens, serviços e instalações municipais.

Nesta senda, considerando a duvidosa posição topográfica constitucional dessa instituição, emerge a problemática central da presente pesquisa, qual seja, a (im)possibilidade do enquadramento jurídico da Guarda Municipal como órgão de segurança pública.

O limbo jurídico ora retratado atinge reflexos nas mais diversas searas, provocando incertezas no que tange os limites de atuação e a aplicabilidade de institutos e benefícios aos guardas civis. Alguns destes reflexos já foram discutidos ou judicializados, como por exemplo, a concessão ou não de aposentadoria especial de servidor público policial, a autorização do porte de arma funcional independentemente do critério demográfico, a aplicação ou não da Lei Complementar nº 191/2022 que versa sobre a impraticabilidade do artigo 8º, inciso IX, da Lei Complementar nº 173/2020 que veda a contagem do período de

28/05/2020 a 31/12/2021 como período aquisitivo para concessão de mecanismos que aumentem a despesa com pessoal, dentre outros.

Primeiramente, com objetivo de afastar uma dúvida recorrente, se faz necessário o esclarecimento sobre o poder de polícia administrativa conferido aos guardas municipais, legitimando assim sua atuação. Para tanto, emerge o conceito previsto no artigo 78 da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional):

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966).

Ou seja, o poder de polícia constitui prerrogativa inerente à Administração Pública que condiciona as liberdades individuais em benefício dos interesses da coletividade, possuindo como atributos a discricionariedade (liberdade de atuação dentro da legalidade), auto-executoriedade (dispensabilidade de autorização judicial) e coercibilidade (imposição coercitiva das medidas administrativas), conforme ensina Dirley da Cunha Junior (2009, p. 84). Deste modo, referido poder é exercido por diversos órgãos (meio ambiente, vigilância sanitária, trânsito), através de servidores legalmente constituídos para tanto, e não exclusivo somente aos de natureza policial.

Portanto, considerando a conceituação supramencionada, torna-se inequívoco que a guarda civil detém o poder de polícia na medida em que atua em prol da finalidade pública a fim de promover a segurança dos municípios, limitando as liberdades individuais que atinjam negativamente a ordem instalada.

Dentre outras inquietações que merecem destaque, apontam-se os bens jurídicos tutelados pelas guardas municipais, recorrentes alvos dos questionamentos e imposições de limites.

O artigo 144, §8º, da Constituição Federal aponta que a segurança desse instituto será destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988). Ao utilizar o pronome possessivo “seus”, o texto

normativo se refere àqueles de propriedade, uso ou destinação municipal, respeitados os limites territoriais e apensos.

Os bens públicos mencionados são aqueles pertencentes à pessoa jurídica de direito público em âmbito municipal ou nele instalado, com qualidades especiais que concretizam o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Subdividem-se em de uso comum, configurados como acessíveis ao público em geral e destinados ao uso comunitário, por exemplo, praças, ruas e rios; de uso especial, caracterizados como os utilizados para funcionamento e cumprimento do fim público, por exemplo, terrenos, prédios e paço; e dominicais, definidos como não destinados para uma finalidade pública, disponíveis para o exercício de direito pessoal ou real, por exemplo, terras devolutas (BRASIL, 2002).

Por sua vez, os serviços mencionados são constituídos pelas atividades essenciais prestadas pelos municípios para corresponder às necessidades da comunidade, como a assistência médica/hospitalar, transporte, tratamento e abastecimento de água, dentre outros. Já as instalações constituem o patrimônio físico, ou seja, o conjunto de materiais e equipamentos que integram o patrimônio municipal e viabilizam o cumprimento dos fins públicos.

Todavia, ao contrário do que alega os defensores da atuação exclusivamente patrimonial das guardas civis, não há como dissociar a segurança dos bens jurídicos mencionados (bens, serviços e instalações) das pessoas que os utilizam. Neste sentido, exercendo a complementariedade autorizada na Carta Magna ao prever “conforme dispuser a lei”, o estatuto geral listou como competência das guardas municipais a proteção sistêmica da população, afastando assim qualquer possibilidade de desvinculação com a proteção dos munícipes, eis que a vida é o bem maior e o mais importante direito fundamental que condiciona todos os outros.

Ultrapassadas as questões conceituais, mostra-se imprescindível a explanação sobre a essencialidade das guardas municipais na promoção de segurança pública, em ascensão na atualidade. A complexidade dos problemas de urbanização gerados pelo aumento da violência e da criminalidade, fez com que fossem repensados os modelos organizacionais sobre segurança pública até então vigentes, dando abertura para uma concepção democrática da segurança e o reconhecimento da importância estratégica dos municípios.

Neste sentido, considerando a capacidade de presença e flexibilidade nos municípios, as guardas civis representam uma instituição adequada – e não

alternativa – para o cumprimento do direito fundamental social à segurança, conjuntamente com os órgãos da União e dos Estados membros.

Cumprido ressaltar que a sinergia entre os três entes federativos que promovem a segurança pública já é uma realidade, sendo que a integração harmônica entre eles, nos limites de suas atribuições, gera a maior eficiência na prestação deste serviço público essencial. Para tanto, em diversas passagens do estatuto geral das guardas municipais foram consagradas as expressões “ressalvadas” e “respeitadas” as competências dos órgãos federais e estaduais, impondo condicionantes para que a atuação de um não ultrapasse as prerrogativas do outro.

Além disso, a relevância do ente federativo municipal como aparato na promoção de segurança pública encontra-se na maior proximidade com os problemas cotidianos, estando no cerne das dificuldades causadas pelas novas dinâmicas sociais que – muitas vezes - demandam respostas através de novas práticas, assistenciais e comunitárias, das quais as guardas municipais são adeptas.

A importância mencionada pode ser evidenciada pelo aumento dos municípios que constituíram as guardas civis. Segundo a pesquisa divulgada pela Agência de Notícias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), em 2014 o total de 1.081 municípios informou a existência de guarda municipal; já em 2019, esse número subiu para 1.188, representando 21,3% dos municípios brasileiros.

Em que pese todos os fundamentos comprobatórios que evidenciam as guardas municipais como instrumentos efetivos na proporção de segurança, a Constituição Federal de 1988 ao prever sucintamente a sua criação no §8º do artigo 144, fora do rol dos órgãos de segurança pública, causou uma indefinição jurídica no seu enquadramento, que teima em persistir e gera diversas problemáticas, como as já mencionadas.

Na tentativa de afastar tal indeterminação, várias propostas de emendas constitucionais foram apresentadas, como as numeradas em 275/2016, 006/2019 e 032/2020, esta última denominada reforma administrativa. Todas possuem como objetivo a inclusão expressa das guardas municipais no rol do artigo 144 da Constituição Federal, a fim de sanar a omissão jurídico-constitucional e conferir tratamento isonômico com os demais órgãos de segurança pública, visto que expostos aos mesmos riscos à integridade física e mental.

Enquanto a alteração expressa não ocorre, as interpretações e decisões em âmbito administrativo e judicial, na tentativa de minimizar a dúvida recorrente, utilizam-se do artigo 144, §7º, da Carta Magna, que dispõe sobre a regulamentação através de lei para organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública (BRASIL, 1988). Esta, por sua vez, é regida atualmente pela Lei nº 13.675/2018, que cria o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) para garantir a atuação integrada dos órgãos da segurança pública e defesa social, a qual lista as guardas municipais dentre os órgãos integrantes operacionais do SUSP (BRASIL, 2018).

Neste íterim, tem-se o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.948/DF pelo Supremo Tribunal Federal que, ao analisar a inconstitucionalidade de normas restritivas ao porte de arma aos integrantes das guardas municipais, assim concluíram:

1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.
2. Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF).
3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). (...) (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.948/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília/DF, 01 mar. 2021. Data da publicação: 18 mai. 2021).

Constata-se, portanto, que ao prever que lei disciplinaria a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, o constituinte originário sagazmente proporcionou que o tema “segurança pública” não fosse estanque e não permanecesse limitado nos breves conceitos constitucionais. Isto

porque a sociedade e suas demandas são alteradas ao transcorrer do tempo e seria inviável positivar uma norma tão inflexível ao ponto de conter os esforços e a evolução na prestação desse serviço essencial.

É necessário ressaltar que esse posicionamento não visa mitigar nem trazer à baila uma discussão sobre a taxatividade ou não do artigo 144 da Constituição Federal, mas apenas interpretar a norma em prol da coletividade, visto que as guardas municipais já estão constitucionalmente previstas, inclusive no mesmo artigo.

Logo, conclui-se que as novas demandas para combate da violência e da criminalidade fizeram emergir a necessidade de respostas articuladas e democráticas através da atuação das guardas civis, constituindo aparato essencial na promoção de segurança pública dos municípios. Embora a sua posição topográfica constitucional gere inúmeras dúvidas sobre suas atribuições, limites e prerrogativas, as informações ora reportadas demonstram que a Guarda Municipal exerce efetivamente o papel de legítimo órgão de segurança pública, motivo pelo qual deve ser assim enquadrada e reconhecida. Enquanto a alteração expressa – já proposta - não for efetivada, cabe interpretar a Constituição Federal e as leis conexas em benefício da coletividade a fim de conferir tratamento isonômico de todos os órgãos de segurança pública.

5 CONCLUSÃO

As ondas de violência e criminalidade cada vez mais crescentes e evidenciadas pelos noticiários brasileiros tornou o tema “segurança pública” merecedor de destaque e preocupação, visto que constitui um direito inerente ao ser humano sem o qual não é possível o exercício de liberdades individuais e, conseqüentemente, impossibilita a convivência pacífica em sociedade.

Como legítimo direito fundamental social, em que se clama a atuação proativa do Estado para promoção dos anseios sociais, vários foram os instrumentos estatais ofertados para garantir a ordem pública e a incolumidade da vida e do patrimônio, variados de acordo com cada época.

A necessidade de romper com as políticas públicas apenas paliativas às situações emergenciais fez com que os municípios ganhassem espaço no debate sobre segurança pública, até então restritas à União e aos Estados membros,

reconhecendo a importância estratégica do ente municipal na promoção de segurança pela maior proximidade com os problemas cotidianos locais.

Corroborando com essa tendência, encontra-se a possibilidade constitucional de constituírem as guardas municipais, com incumbência geral de proteção de bens, serviços e instalações municipais, especificadas pela Lei nº 13.022/2014.

As guardas civis são realçadas pelo seu caráter democrático, comunitário e assistencial, além de se distanciarem da lógica autoritária. Cada dia mais em ascensão e atuantes, se desvinculam do caráter meramente patrimonial até então propagados por desconhecedores das normas e da realidade, adquirindo competências e prerrogativas – constitucionais e legais – que lhes conferem a realidade de efetivo órgão de segurança pública.

Todavia, a Constituição Federal de 1988, ao prever sucintamente a instituição das guardas municipais no §8º do artigo 144, fora do rol dos órgãos de segurança pública, causou um limbo jurídico que promove discussões e dúvidas sobre as atribuições, os limites e as prerrogativas desse instituto, evidenciando a problemática central da presente pesquisa, qual seja, a (im)possibilidade do enquadramento jurídico da Guarda Municipal como órgão de segurança pública.

Na tentativa de afastar esse limbo jurídico, várias propostas de emendas constitucionais foram apresentadas, como as numeradas em 275/2016, 006/2019 e 032/2020, todas com o objetivo de incluir expressamente as guardas municipais no rol do artigo 144 da Constituição Federal. Enquanto a inclusão não ocorre, utiliza-se a interpretação literal da Lei nº 13.675/2018, que regulamenta o artigo 144, §7º, da Constituição Federal e cria o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) para garantir a atuação integrada dos órgãos da segurança pública e defesa social, a qual lista as guardas municipais dentre os órgãos integrantes operacionais do SUSP.

Ante todo o exposto, considerando sua previsão constitucional no capítulo “da segurança pública” e a sua atuação na atualidade, conclui-se que a Guarda Municipal efetivamente se enquadra como órgão de segurança pública, motivo pelo qual deve ser assim reconhecida, ainda que sua a posição topográfica constitucional gere divergências. Enquanto a inclusão expressa no rol dos órgãos de segurança pública não seja efetivada, cabe interpretar a Constituição Federal e as leis conexas em benefício da coletividade a fim de sanar a omissão jurídico-constitucional e conferir tratamento isonômico com os demais órgãos de segurança pública.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. BASSO, Maura. Segurança Pública e Direitos Fundamentais. **Revista Direito & Justiça**. Porto Alegre/RS, v. 34, n. 2, p. 21-32, jul/dez. 2008. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/view/5166>. Acesso em 12 set. 2021.

BORGES, Celso Luiz. **A Segurança Pública e a Competência da Guarda Municipal**. 2007. 71 p. Monografia (Especialista em Estratégias de Segurança Pública) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, 2007. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/63162/CELSO%20LUIZ%20BORGES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição 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+275/2016. Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 06, de 2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1748393&filename=EMC+14/2019+PEC00619+%3D%3E+PEC+6/2019. Acesso em: 29 ju. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2041123&filename=EMC+33+PEC03220+%3D%3E+PEC+32/2020. Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Assembleia Constituinte Nacional, Brasília/DF, 05 out. 1988. Seção 1, p. 1-32. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. Poder Legislativo. Brasília/DF, 27 out. 1966. Seção 1, p. 12451. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em 04 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**. Poder Legislativo. Brasília/DF, 11 jan. 2002. Seção 1, p. 1-74. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 04 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília/DF, 11 ago. 2014. Seção 1, p. 1-3. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em 22 jun. 2022.

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). **Diário Oficial da União República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília/DF, 12 jun. 2018. Seção 1, p. 4-8. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.948/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília/DF, 01 mar. 2021. Data da publicação: 18 maio 2021. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346443735&ext=.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.

CARVALHO, Claudio Frederico. **Guarda Municipal**: o que você precisa saber sobre Guarda Municipal e nunca teve a quem perguntar. 3 ed. Curitiba: Edição do Autor, 2011. 264 p. Disponível em: <https://sites.google.com/site/guardapatrimonialbarueri/livros/teste>. Acesso em: 08 out. 2021.

CARRA, César. MARTIN, Andréia Garcia. In. SIQUEIRA, Dirceu Pereira. JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa Leão (org). **Direitos Sociais**: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos – a Constituição de 1988 e suas previsões sociais. 1 ed. São Paulo: Boreal Editora, 2011. 377 p.

CRUZ, Gleice Bello. A história da Segurança Pública no Brasil e os desafios da participação popular. **Revista Caderno de Segurança Pública**. Rio de Janeiro/RJ, v. 4, np, mar. 2013. Disponível em: <http://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev20130403.pdf>. Acesso em: 12 set. 2021.

NASCIMENTO, Décio Estevão. TEIXEIRA, Marcos Aurélio Nascimento. Segurança Pública e Desenvolvimento Econômico Local. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**. Bebedouro/SP, v. 3, n. 2, p. 39-71, 2015. Disponível em: https://unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/72/pdf_44. Acesso em 20 ago. 2022.

DELGADO, Leticia Fonseca Paiva. O Município e a Segurança Pública: para compreender o presente, um retorno ao passado. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**. Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 84-111, jul/dez. 2015. Disponível

em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistacpc/article/view/35/pdf>. Acesso em: 12 set. 2021.

IBGE. **Agência de notícias IBGE**: Proporção de municípios com Guarda Municipal armada sobe para 22,4%. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29570-proporcao-de-municipios-com-guarda-municipal-armada-sobe-para-22-4>. Acesso em: 01 out. 2021.

JUNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Administrativo**. 7 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2008, 588 p.

MEZZARROBA, Orides. MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, 360 p. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553611560>. Acesso em: 20 ago. 2022.

LONGO, Monique Demétrio. O Direito Social à Segurança Pública: análise sobre a possibilidade de judicialização. **Revista Constituição e Justiça: Estudos e Reflexões**. Orleans/SC, v. 1, n. 1, np, 2017. Disponível em: <http://periodicos.unibave.net/index.php/constituicaojustica/article/view/121>. Acesso em: 12 set. 2021.

NETO, Mário Furlaneto. SANTOS, José Eduardo Lourenço. In. SIQUEIRA, Dirceu Pereira. JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa Leão (org). **Direitos Sociais: uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos – a Constituição de 1988 e suas previsões sociais**. 1 ed. São Paulo: Boreal Editora, 2011. 377 p.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. 1706 p.

SANTOS, Marcelo Alves Batista. **Guarda Municipal e a Segurança Pública**. 2012. p. 61. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade Paraíso Ceará, Juazeiro do Norte/CE, 2012. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/open-pdf/cj042391.pdf/consult/cj042391.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2022.

SESTREM, Gabriel. Para fugir de “limbo jurídico”, guardas municipais buscam reconhecimento como órgão de segurança pública. **Gazeta do Povo**. Curitiba/PR, 04 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/para-fugir-de-limbo-juridico-guardas-municipais-buscam-reconhecimento-como-orgao-de-seguranca/#:~:text=Dados%20do%20IBGE%20mostram%20que,munic%C3%ADpios%20contam%20com%20essas%20institui%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em: 30 jun. 2022.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Melheiros Editores, 2005. 925 p. Disponível em: <https://estudeidireito.files.wordpress.com/2016/03/josc3a9-afonso-da-silva-curso-de-direito-constitucional-positivo-2005.pdf>. Acesso em: 01 out. 2021.

SOUZA, Jordeon Gama. Guarda Civil Municipal: quais são as suas atribuições no âmbito da Segurança Pública? **Conteúdo Jurídico**. Brasília/DF, 23 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/54774/guarda-civil-municipal-quais-so-as-suas-atribuies-no-mbito-da-segurana-pblica#:~:text=Neste%20contexto%20a%20guarda%20municipal,no%20%C2%A8%C2%BA%20do%20art>. Acesso em: 07 jun. 2022.

SOUSA, Reginaldo Canuto. MORAIS, Maria do Socorro Almeida. Polícia e Sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira. In: V JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Proceedings**. São Luis/MA: Revista de Políticas Públicas, np, 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_UMA_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf. Acesso em: 12 set. 2021.

VILALBA. Hélio Garone. O contrato social de Jean-Jacques Rousseau: uma análise pra além dos conceitos. **Revista Filogênese – Revista Eletrônica de Pesquisa na Graduação em Filosofia da UNESP**. Marília/SP, vol. 6, n. 2, np, 2013. Disponível em: [https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/FILOGENESE/heliovilalba.p](https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/FILOGENESE/heliovilalba.pdf)df. Acesso em: 22 jun. 2022.