

# AUTONOMIA MUNICIPAL E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E REINTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

## *MUNICIPAL AUTONOMY AND PUBLIC SECURITY IN BRAZIL: HISTORICAL EVOLUTION AND CONSTITUTIONAL REINTERPRETATION OF MUNICIPAL GUARDS*

Artigo recebido em: 11/12/2025

Artigo aceito em: 12/3/2026

**Jose Richelly Carlos de Lima e Silva\***

\*Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, Rio Grande do Norte, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3547778095144752>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-1427-9746>  
[richelly77@gmail.com](mailto:richelly77@gmail.com)

**Leonardo Oliveira Freire\***

\*Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, Rio Grande do Norte, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3263821619188327>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6688-8538>  
[leonardo.freire@ufrn.br](mailto:leonardo.freire@ufrn.br)

**Walter Nunes da Silva Junior\***

\*Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, Rio Grande do Norte, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3031129912838653>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1747-9233>  
[wnsilva@trf5.jus.br](mailto:wnsilva@trf5.jus.br)

The authors declare that there is no conflict of interest

### Resumo

O presente artigo analisa o processo histórico que culminou na construção da autonomia municipal no Brasil, buscando eventual correlação entre esse atributo e o papel atribuído aos municípios no âmbito da Segurança Pública. O problema central da pesquisa consiste em examinar as diferentes posições ocupadas pelo município ao longo do processo constitucional brasileiro, especialmente em relação à Segurança Pública, focado na situação contemporânea. Assim, são analisadas constituições brasileiras, legislações pertinentes, jurisprudência do STF, trabalhos acadêmicos e obras doutrinárias. Destaca-se que as interpretações sistemática e autêntica exercem papel relevante na harmonização do ordenamento jurídico atual, apesar da ausência de atuação mais assertiva do poder constituinte derivado para solucionar incoerências sistêmicas. Sob perspectiva histórica, busca-se compreender a relação entre autonomia municipal e poder central. A pesquisa evidencia a evolução histórica desse atributo do ente municipal, marcada por alternância entre centralização e descentralização do poder. O principal achado é a constatação de mudança

### Abstract

*This article analyzes the historical process of municipal autonomy in Brazil and its correlation with public security. The central research problem examines the various positions occupied by municipalities throughout Brazilian constitutional history, focusing on the contemporary context. The methodology encompasses the analysis of constitutions, pertinent legislation, Supreme Court (STF) jurisprudence, and legal doctrine. Systematic and authentic interpretations play a vital role in harmonizing the current legal order, addressing the lack of assertive action by the derivative constituent power to resolve systemic inconsistencies. From a historical perspective, the study explores the relationship between local autonomy and central power, highlighting a trajectory marked by cycles of centralization and decentralization. The primary finding identifies a recent interpretative shift regarding the role of municipalities in public security: Municipal Guards have been repositioned as instruments for safeguarding fundamental rights, moving beyond mere property protection to the protection of the population, especially*



interpretativa recente acerca do papel dos municípios na Segurança Pública, posicionando as Guardas Municipais como instrumentos de tutela desse direito fundamental, transpondo a atuação patrimonial em face da proteção da população, especialmente após a Lei n.º 13.022/2014 e decisões do STF. Entretanto, o silêncio do legislador constitucional gera insegurança jurídica.

**Palavras-chave:** Autonomia Municipal. Segurança Pública. Guardas Municipais. Artigo 144 da Constituição. Mecanismo de Tutela Jurídica.

*following Law No. 13,022/2014 and STF rulings. Nonetheless, the constitutional legislator's silence continues to generate legal uncertainty.*

**Keywords:** *Municipal Autonomy. Public Security. Municipal Guards. Art 144 of The Constitution. Mechanism For The Protection of Rights.*

## 1 INTRODUÇÃO

O artigo esboça uma breve digressão histórica que culminou na construção da autonomia municipal no Brasil, com foco na sua consolidação como ente federativo na Constituição de 1988, visando explorar a relação entre este elemento e o papel do município no contexto da Segurança Pública.

Para tanto, examina a trajetória do ente local brasileiro no tempo, o que é marcado por influências dos períodos de centralização e descentralização do poder estatal, em face de contextos políticos e sociais diversos, que culminaram, por fim, na Constituição de 1988, a qual representou um marco fundamental na criação de um ente municipal autônomo.

A discussão sobre o papel dos municípios na Segurança Pública é central nesta pesquisa, com especial a atuação das Guardas Municipais. Pois a interpretação da lei geral que rege estas instituições, e daquela que cria o Sistema Único de Segurança Pública, tem expandido o papel delas para além da proteção patrimonial, para abranger elementos próprios dos órgãos de Segurança Pública.

O objetivo geral da pesquisa é analisar o processo histórico que em tese teria contribuído para o atual estado de coisas no Sistema Único de Segurança Pública. A pesquisa é justificada pela necessidade de compreender as mudanças na interpretação do papel dos municípios na Segurança Pública, a relevância destas transformações para a garantia de direitos e a promoção de um ambiente de paz social, além de observar possíveis riscos jurídicos da aplicação de interpretações que forcem a literalidade do texto da Carta Maior.

O artigo dialoga com autores como Nelson Nery Costa, Caio Prado Júnior, Hely Lopes Meirelles, Dante Martorano, José Afonso da Silva, Walter Nunes Silva Junior, Robert Alexy, Riccardo Guastini, etc., que fornecem as bases para um debate sobre as atribuições do município no contexto Segurança Pública, para uma discussão a respeito da evolução da autonomia municipal no âmbito da interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais nesta seara, e da relação entre Segurança Pública e direitos fundamentais.

O problema central de pesquisa é a busca por compreender as mudanças de interpretação do papel dos municípios na Segurança Pública, especialmente no que se refere à atuação das Guardas Municipais, que passaram de uma função primordialmente patrimonialista para uma proteção sistêmica da população, nos termos da lei, e analisar se tal elemento prático/normativo pode ser entendido como um mecanismo válido de tutela jurídica dos direitos fundamentais.

Assim, o artigo investiga ainda como o Estatuto Geral das Guardas Municipais, a lei que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública e decisões do Supremo Tribunal Federal impactaram a compreensão do papel do município na Segurança Pública.

A metodologia empregada na pesquisa é de caráter qualitativo, recorrendo à análise documental, revisão bibliográfica e análise jurisprudencial. Deste modo, o estudo analisa a Lei n.º 13.022, de 2014, a Lei n.º 13.675, de 2018 e decisões do STF, além de materiais acadêmicos e doutrinários pertinentes ao tema.

A análise é feita a partir de uma perspectiva histórica, buscando compreender a evolução do papel do município na Segurança Pública ao longo do tempo, mas com foco no estado atual de coisas.

Neste contexto, diante da organização dos argumentos apresenta o artigo estruturado em capítulos, precedidos por esta introdução que apresenta o tema e seus principais aspectos. Conclui-se com uma reflexão sobre que a autonomia municipal no Brasil resultou de um processo histórico gradual, marcado pela alternância entre centralização e descentralização do poder, influenciado tanto por decisões do ente central quanto por dinâmicas locais.

Observa que a Constituição de 1988 representou um marco ao elevar o município à condição de ente federativo autônomo e ao conferir destaque próprio à Segurança Pública no texto constitucional.

Registra que, embora a Carta Magna não atribua responsabilidades diretas aos municípios para com serviço de Segurança Pública prestado pelo Estado, observa-se uma mudança interpretativa recente que amplia seu papel, especialmente por meio da atuação das Guardas Municipais, cuja função foi progressivamente expandida por normas como as Leis n.º 13.022, de 2014 e a Lei n.º 13.675, de 2018, bem como por decisões do STF que as reconheceram como integrantes do sistema de segurança pública.

Apesar disso, o posicionamento da Corte suscita críticas, denotando à necessidade de uma atuação mais clara do legislador constitucional para consolidar essa interpretação. Nesse contexto, destaca-se o movimento político-jurídico voltado à alteração do texto constitucional, exemplificado pela Proposta de Emenda à Constituição n.º 18/2025.

O estudo contribui ao aprofundar a compreensão sobre a evolução da autonomia municipal e seu impacto na segurança pública, apontando a necessidade de pesquisas futuras que investiguem empiricamente a atuação das Guardas Municipais e as políticas locais de segurança, bem como os desafios de fortalecer essa autonomia sem comprometer outras garantias constitucionais igualmente relevantes.

## **2 O CAMINHO DA AUTONOMIA DO MUNICÍPIO NO BRASIL ATÉ A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Sobre o processo histórico que levou o município brasileiro à sua condição atual de ente público federado, dotado de autonomia constitucional, cabe muita reflexão. Inclusive, este tema é importante para trazer luz e contextualização ao debate da Segurança Pública como atribuição (ou não) do município.

O conceito de município remonta ao *municipium* de Roma, que no fim da república tinha autoridades locais com poderes legislativos, judiciários e administrativos. Já naquele contexto, a centralização imperial teve o condão de enfraquecer a autonomia do ente local, traçando linhas claras de dicotomia entre poder central e poder periférico.

No que se refere à origem e evolução da municipalidade no Brasil, em um contexto cujo recorte temporal externo remonta ao mercantilismo, durante o período colonial (1500 a 1822), o município surgiu da necessidade de defender o território brasileiro e garantir a exploração das riquezas, como o pau-brasil<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>IPREDIGER, Carin. *O município brasileiro e seu papel até 1988*. Interesse Público, Porto Alegre, ano 5, n. 20, jul./ago. 2003. p. 157.

A estrutura administrativa local era baseada nas Ordenações Reais e caracterizava-se por um sistema de governo municipal com autoridades como vereadores, juízes e almotacés. A autonomia municipal, naquele contexto, fortalecida por sua ligação com o comércio local e pela eleição de representantes, foi importante para a vida social e política.

Com o tempo, contudo, a metrópole portuguesa buscou centralizar o poder através dos governadores gerais, e, em face das crescentes ameaças externas, surgiram as Companhias de Ordenanças, inicialmente sob o controle local, mas depois sob o comando dos governadores, para defender as cidades<sup>2</sup>.

Assim, observa-se que mesmo naquele contexto, no qual as unidades locais ainda não poderiam ser classificadas no conceito atual de município (sob pena de se cometer anacronismo), também havia uma clara dicotomia entre autonomia local e centralização de poder estatal.

A chegada de D. João VI ao Brasil, em 1808, levou a uma maior militarização das funções de Segurança Pública e à diminuição da autonomia municipal. O sistema de juízes-de-fora, nomeados pelo rei, substituiu os juízes locais eleitos, e as câmaras municipais perderam gradualmente sua independência, refletindo no fortalecimento do poder central em detrimento da autonomia local<sup>3</sup>.

Assim, o Brasil, na sua primeira constituição de 1824, adotou um modelo unitário centralizador, o que contrastava com as ideias de municipalidade existentes durante o período colonial<sup>4</sup>.

Porém, embora o imperador tentasse enfraquecer o poder das unidades locais, a Constituição ainda lhes reconheceu certa importância, exigindo a criação de Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas<sup>5</sup>.

Contudo, em 1834, uma série de reformas diminuiria ainda mais o poder das Câmaras, transferindo funções para as províncias e fortalecendo as Assembleias

---

<sup>2</sup>COSTA, 2014, p. 59

<sup>3</sup>PRADO JÚNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. 28. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 51-52

<sup>4</sup>O centralismo provincial não confiava nas administrações locais, e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades, que, distantes do poder central e desajudadas pelo governo da Província, mínguavam no seu isolamento, enquanto, os presidentes provinciais cortejavam o imperador, e o imperador desprestigiava os governos regionais, na ânsia centralizadora que impopularizava o Império. (MEIRELLES, Hely Lopes - *Direito Municipal Brasileiro*. 15 ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 37)

<sup>5</sup>COSTA, 2014, p. 62

Legislativas Provinciais<sup>6</sup>. Assim, a autonomia municipal continuou a ser minada ao longo do Império, até o município se tornar uma mera divisão administrativa<sup>7</sup>.

Em termos de Segurança Pública, a defesa interna se confundia com a militar, até a criação, por meio de decreto imperial editado em 10 de outubro de 1831, do Corpo de Guardas Municipais Permanentes, responsáveis pela segurança das províncias<sup>8</sup>.

No entanto, no segundo quadro do século XIX, começou a se estabelecer a separação entre funções policiais administrativas e judiciais, quando os magistrados foram proibidos de exercer funções policiais. Isso levou à extinção da função de Segurança Pública nos municípios, afinal, o Decreto n.º 1/1889<sup>9</sup> atribuiu aos estados a responsabilidade pela manutenção da ordem, deixando os municípios de fora desta competência.

A Constituição de 1891, por sua vez, afirma este pensamento, porquanto nenhum poder judicante foi legado ao município, e a ele foi, em decorrência disto, negado qualquer competência para constituir ou gerir polícias próprias.

Em que pese a ausência de atribuições voltadas para a Segurança Pública, linhas gerais, no contexto da Proclamação da República em 1889, o governo provisório de Deodoro da Fonseca (1891) busca garantir a autonomia municipal através do Decreto n.º 510/1890, determinando que os estados se autogovernem e protejam a municipalidade.

A bancada positivista, por sua vez, defendia que os estados tivessem liberdade para se organizar como quisessem. A Constituição de 1891, então, refletiu esta tensão, afirmando a autonomia municipal, mas condicionada aos interesses de cada estado<sup>10</sup>.

Durante a República Velha (1889-1930), o coronelismo prevaleceu, e a autonomia municipal foi usada para servir aos interesses das elites locais, sem efetiva liberdade política. A Revolução de 1930, que acabou com a República Velha, e buscou atingir o coração deste modelo, suspendeu a autonomia municipal<sup>11</sup>.

<sup>6</sup>COSTA, 2014, p. 62-63

<sup>7</sup>MARTORANO, Dante. *Direito Municipal*. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 66

<sup>8</sup>BRASIL, *Coleção de Leis do Império do Brasil - 1831, Página 129 Vol. 1 pt I*. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-37586-10-outubro-1831-564553-publicacaooriginal-88479-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37586-10-outubro-1831-564553-publicacaooriginal-88479-pl.html)> Acesso em: 20 jan. 2025

<sup>9</sup> BRASIL. *Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889*, disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>> acesso em: 12 abr. 2015

<sup>10</sup> COSTA, 2014, p. 65

<sup>11</sup> COSTA, 2014, p. 65

Neste contexto, a autonomia do município era capturada por elites locais, que se utilizavam dela para formar currais eleitorais e fomentar o voto de cabresto, o que, com a queda da República Velha, se intenta mitigar.

A Constituição de 1934, embora faça um movimento no sentido de restaurar e fortalecer a autonomia municipal, é estancada em 1937, com o Golpe de Estado e a criação do Estado Novo (1937-1945), que centralizou ainda mais o poder, suspendendo o sufrágio para os executivos municipais e estaduais até 1945<sup>12</sup>.

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), Vargas foi pressionado a adotar o regime democrático, no contexto da contradição que enfrentou ao se opor ao totalitarismo de Hitler enquanto mantinha um regime, em alguns aspectos, similar no Brasil<sup>13</sup>.

Esse retorno forçado à democracia trouxe uma certa revitalização da autonomia municipal, com a separação dos poderes no âmbito local, mas sem o judiciário, tudo lastreado no conceito do peculiar interesse, na organização dos serviços públicos, e na autonomia administrativa. Deste modo, apesar da ausência de previsão expressa da possibilidade de edição de leis orgânicas, competia a cada município o poder de criar normas de cunho autorregencial, cabendo, inclusive, intervenção federal em caso de interferência dos estados na autonomia dos municípios. Assim, houve certo fortalecimento da autonomia municipal, especialmente no aspecto financeiro e tributário, mediante o direito de instituir tributos e acessar recursos federais e estaduais.<sup>14</sup>

No entanto, após o golpe de 1964, o país entrou em um novo período centralizador, e a Constituição de 1967 limitou ainda mais a autonomia do ente local, com prefeitos nomeados em alguns casos e militares das forças armadas assumindo o comando das Polícias Militares estaduais. Naquele contexto, a nova constituição de 1967 estabeleceu uma ditadura extremamente violenta, com a polícia priorizando a manutenção do regime em vez da proteção do cidadão. A autonomia municipal foi reduzida, com tributos limitados e um controle externo reforçado. Além disso, o Fundo de Participação dos

---

<sup>12</sup> COSTA, 2014, p. 67

<sup>13</sup> A população, então, pressionou o presidente a declarar guerra contra os alemães. Getúlio Vargas não tinha opção, precisou declarar que o país era contrário ao governo de Adolf Hitler. O problema é que isso minaria seu próprio governo, afinal Getúlio Vargas, um ditador, entraria na guerra para combater aquilo que praticava, um regime autoritário. (GASPARETO JUNIOR, Antônio. *Queda do Estado Novo*. Disponível em < <http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/queda-do-estado-novo/> > acesso em: 21 de jan. 2015)

<sup>14</sup> Art 7º - O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para: VII - assegurar a observância dos seguintes princípios: e) autonomia municipal; (BRASIL, *Constituição Brasileira de 1946*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)> acesso em 21 de jan. 2015

Municípios foi mitigado, e a criação de tribunais de contas municipais possibilitou-se somente para grandes cidades<sup>15</sup>.

Dentre os achados que se tem desta primeira fase da digressão histórica sobre a autonomia municipal no Brasil está a existência de uma dialética entre centralização de poder e autonomia municipal, como se ao longo do tempo o poder central forçasse constantemente o poder periférico, em uma espécie de antagonismo político no qual o centro busca o acúmulo decisório e as localidades procuram maior autonomia.

Outro ponto importante a ser observado é que a autonomia municipal não é ameaçada apenas pelo processo de centralização do poder estatal, mas também por fatores locais de organização do poder (elites regionais), que se utilizam do discurso de autonomia do ente local para aparelhar o Estado e fazer dele um motor de implemento dos seus interesses particulares, como ocorreu de maneira tão superlativa à época da política do café com leite, marcada pelo voto de cabresto e pela formação do que ficou conhecido como currais eleitorais, no contexto do coronelismo.

Assim, quando se falar em construção da autonomia do ente municipal, se está diante de dois desafios materializados historicamente, o primeiro diz respeito ao ímpeto centralizador de poder que permeia o ente central brasileiro, materializado no pensamento imperial, ou mesmo nos diversos golpes de Estado que o país viveu; e o segundo está na ação das elites locais, que habitualmente capturam o município e o utilizam como ferramenta estatal de implemento de seus próprios interesses.

Tais desafios, se pensados sob a perspectiva da Segurança Pública, ganham contornos ainda mais dramáticos. Afinal, descentralizar o poder de polícia do Estado implica em reduzir ainda mais a gestão direta da união sobre o tema e ampliar o risco de captura do poder estatal por elites locais. Logo, se por um lado o ente central não demonstra interesse histórico em que o poder se mova para a periferia, por outro, a descentralização tende a ser uma ferramenta que, isoladamente, não detém o condão de gerar efetiva autonomia democrática, em face de fatores locais de ingerência do ente municipal.

---

15 COSTA, 2014, p. 67 - 69

### **3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988, O RECONHECIMENTO DEFINITIVO DO ENTE MUNICIPAL AUTÔNOMO E O LUGAR QUE LHE FOI LEGADO NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

Em que pese os desafios destacados no item anterior, o fato é que a Constituição Federal de 1988 trouxe mudanças significativas para o município brasileiro, reconhecendo-o como ente federativo autônomo, o que representou um avanço considerável em relação ao passado.

A elevação do município a esse *status* de autonomia, destacada nos artigos 1º e 18 da Constituição, é uma das transformações mais marcantes da história do Brasil.

Outro ponto de inflexão profundo da Carta Magna de 1988 está no fato de que pela primeira vez uma constituição brasileira dedicou um capítulo específico para tratar da Segurança Pública, distinguindo assim, de maneira clara, a defesa nacional da segurança interna<sup>16</sup>.

Como visto, as mudanças ao longo da história nacional referentes à adoção de maior ou menor grau de autonomia municipal refletem um movimento de alternância entre centralização e descentralização do poder no país, sendo que, durante regimes democráticos, o controle político tende a se mover em direção à periferia (entes locais).

Contudo, tal movimento, a exemplo do que ocorreu à época da política do café com leite, pode possibilitar que elites locais cooptem o poder do ente local para, por meio dele, consubstanciar seus privilégios. Talvez este tenha sido um dos motivos por que o constituinte negou ao município a consubstanciação de responsabilidades específicas em relação à Segurança Pública e não autorizou a criação de órgão policial voltado para tal atividade, como aponta José Afonso da Silva<sup>17</sup>.

Deste modo, a CFRB/88 garantiu a autonomia municipal, estabelecendo elementos como as leis orgânicas, que, apesar de subordinadas às Constituições federal e estaduais, funcionam como Cartas locais, abrangendo áreas como política, administração e finanças, e fortalecendo o seu aspecto democrático, mas decididamente silenciou quanto à possibilidade de adoção de uma polícia municipal.

---

<sup>16</sup> DA SILVA, Kayan acassio. *Tentativas de municipalização da segurança pública no brasil: uma análise da PEC 95/1995 à lei 13.022/2014*, Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo v. 13, n. 2, 86-101 ago/set 2019

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Revista dos Tribunais, 5ª ed. São Paulo, pa. 652, 1989

A responsabilidade na matéria recaiu sobre os estados e a União, embora os municípios, através das Guardas Municipais, protejam o patrimônio local, conforme dispõe o §8º do art. 144 da CFRB/88.

Todavia, como destaca o próprio mandamento constitucional, isto se dará nos termos da lei. Deste modo, o legislador constituinte dispôs sobre a necessidade de regulamentação do referido parágrafo.

A Lei n.º 13.022, de 2014, foi editada em cumprimento a este mandamento constitucional, e denota uma intenção do legislador de inserção do município no contexto da Segurança Pública para uma atuação que supera a proteção patrimonial do município, que é a posição literal e inicial do texto constitucional.

A respeito desta norma, da lei que cria o Sistema Único de Segurança Pública, e do posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre a Matéria, importa uma digressão específica, que será feita a seguir.

#### **4 DA PROTEÇÃO PATRIMONIALISTA MUNICIPAL AO EXERCÍCIO DA SEGURANÇA PÚBLICA LOCAL**

O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 trata especificamente sobre a Segurança Pública. Define-a como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida por meio dos órgãos mencionados nos incisos do *caput*. Dentre tais órgãos não há menção às Guardas Municipais no texto original da Carta Magna.

O parágrafo 8º do artigo, contudo, faculta aos municípios a criação de suas próprias Guardas Municipais, nos seguintes termos: “Os municípios poderão constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser lei.” Assim, deixa claro que para a proteção do patrimônio e dos serviços municipais tem o ente local autorização constitucional para criar um órgão específico de desempenho desta função. Além disso, a Constituição exigiu a elaboração de uma lei que definiria como seriam criadas e regulamentadas as Guardas Municipais.

No entanto, apesar de promulgada em 05 de novembro de 1988, a Carta só teve atendido este comando aos 08 de agosto de 2014, quando finalmente o legislador infraconstitucional definiu os parâmetros interpretativos do dispositivo da constituição no Estatuto Geral das Guardas Municipais.

José Afonso da Silva<sup>18</sup>, tratando sobre o tema da municipalização da Segurança Pública na Constituição, afirmava que os constituintes rejeitaram diversas propostas que visavam criar alguma forma de Polícia Municipal. A única possibilidade constitucional dada aos municípios foi a de instituir Guardas Municipais, com a finalidade de proteger seus bens, serviços e instalações, conforme a legislação. Cabe, então, analisar como a referida legislação exerceu o mister que lhe era esperado.

A Lei n.º 13.022, de 2014 (que recebeu a alcunha de Estatuto Geral das Guardas Municipais), ao executar a tarefa constitucionalmente imposta pelo §8º do art. 144 da CFRB/88, propôs linhas gerais de atuação a instituições públicas. Porém, é importante registrar, elas já eram uma realidade em todo o país, com Guardas Municipais em plena atividade por municípios de todos os estados federados.

Naturalmente, o congresso tomou decisões legislativas, trouxe consequências práticas e gerou muitas polêmicas. Afinal, o mencionado diploma introduziu no mundo jurídico diversos mecanismos que possibilitaram uma verdadeira releitura do papel inicialmente pensado para o município no contexto da Segurança Pública.

Neste sentido, referida norma, por exemplo, ao enumerar competências específicas das Guardas Municipais, apresenta diversas disposições que tratam diretamente sobre a possibilidade de adoção de políticas municipais voltadas para o campo da Segurança Pública.

Então, se havia um certo consenso sobre o caráter patrimonialista destinado a tais instituições, ao que parece, o advento do Estatuto Geral das Guardas Municipais abalou o processo tradicional de interpretação do §8º do Art. 144 da CFRB/88.

O art. 3º da referida lei, ao expor quais são os princípios mínimos de atuação das Guardas Municipais, elencou dentre eles a proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; a preservação da vida, a redução do sofrimento e a diminuição das perdas; o patrulhamento preventivo; o compromisso com a evolução social da comunidade; e o uso progressivo da força.

Tais princípios estão, aparentemente, relacionados com valores muito mais profundos e desafiadores para a efetivação dos direitos fundamentais do que a mera preocupação com a defesa patrimonial do município.

---

<sup>18</sup>SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 652-653.

O Art. 4º, ainda, lembra que é competência geral das Guardas Municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. Revelando a intenção do legislador na matéria, seu parágrafo único esclarece que dentre os bens mencionados estão os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Se tais conceitos forem remetidos às definições constantes no art. 99 do Código Civil, resta evidente que os bens de uso comum do povo são englobados por rios, mares, estradas, ruas e praças; os de uso especial, edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; e os dominiais, se constituem do patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Refletindo sobre a ideia de proteção das ruas e das praças, não é difícil notar que esta atribuição normativamente esperada das Guardas Municipais resulta em uma atuação muito semelhante à da Polícia Militar, que se volta para a preservação da ordem pública.

Afinal, a compreensão a respeito da proteção de ruas ou de praças, por parte da Guarda Municipal, não importa mais na simples preocupação com o patrimônio material que o município ali possui. Pois, em uma interpretação principiológica da norma em debate, conforme o seu art. 3º, este cuidado se dará com foco na garantia dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; na preservação da vida, na redução do sofrimento e na diminuição das perdas, etc. Logo, há um claro paralelo entre o que a norma previu para as Guardas Municipais e o que a constituição já define para as Polícias Militares no próprio art. 144 da Constituição.

Nesta toada, o art. 5º da lei em análise trata sobre as competências específicas das Guardas Municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais. No rol ali disposto há diversos mecanismos que denotam a guinada interpretativa que o legislador propõe no sentido de uma maior inserção do município no âmbito da Segurança Pública.

Isto porque, a título de exemplos, o inciso II do art. 5º fala em prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais; o inciso III, por sua vez, em atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais; O inciso IV, em colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social; já o inciso V, fala em colaborar com a

pacificação de conflitos que os integrantes Guardas Municipais presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas.

Assim, é necessário, por uma questão de coerência retórica, admitir que a Lei n.º 13.022, de 2014, ao regulamentar o parágrafo 8º da Constituição, entregou às Guardas Municipais competência típicas de um órgão de Segurança Pública, visto que há evidente intenção da norma em que estas instituições atuem para prevenir infrações, proteger sistematicamente a população, colaborar com os órgãos de Segurança Pública e pacificar conflitos.

Apesar de vincular as ações a situações relacionadas ao cumprimento do mandamento previsto no §8º do art. 144 da CFRB, o caráter meramente patrimonialista foi claramente superado pela lei e tais órgãos passaram a figurar, do ponto de vista fático, como mecanismos de tutela da garantia do direito fundamental à Segurança Pública, e estão sendo empregados pelo estado no esforço para cumprir com seu dever/poder de proteger a sociedade.

## **5 INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS QUE LIDAM COM A INSERÇÃO DO MUNICÍPIO NO CONTEXTO DA SEGURANÇA PÚBLICA**

Na obra “Crime, violência e segurança pública: apontamentos para uma política de estado”, o professor Walter Nunes Silva Junior<sup>19</sup> delimita a maneira como entende o que é Segurança Pública. Ali ele destaca que se trata de um direito fundamental ao pleno desenvolvimento humano, do ponto de vista social e individual, pois não é possível viver dignamente, e com tranquilidade, sem segurança. Afinal, ela é um pressuposto da paz.

Na perspectiva do Estado, a obra aponta que este direito é traduzido em um dever de proteção insculpido no art. 5º da Constituição Federal, quando garante a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.

O art. 144 da Carta Magna, como um mecanismo jurídico de tutela do direito fundamental à Segurança Pública, por sua vez, tem por função viabilizar o exercício deste direito fundamental, por isso declara que ela é um dever do Estado, o qual, por sua vez,

---

<sup>19</sup> SILVA JUNIOR, Walter N.; OLAVO, Hamilton (orgs.). *Crime, violência e segurança pública: apontamentos para uma política de estado*. Natal: OWL – Editora Jurídica, 2020.

deve ser compreendido em sentido *lato* (união, estados e municípios), e também, refletido em todos os órgãos públicos integrantes de cada um dos entes federados.

Trata-se de uma visão muito refinada a respeito do implemento de garantias fundamentais, as quais, para além de um direito do cidadão, é primordialmente um dever do Estado e de todos os seus órgãos.

Mas, quando falamos de Segurança Pública, existe um cuidado maior com a forma a partir da qual o dever/poder do Estado é exercido. Afinal, o monopólio da força (muito bem representado nos órgãos de Segurança Pública), pertencente ao Estado, precisa ser claramente delimitado pela própria Constituição, que exerce o controle do poder, pois sem isso, tudo resulta em arbítrio.

É importante observar que havia um entendimento claro de que as Guardas Municipais não integrariam a Segurança Pública, afinal, conforme delimita o Professor José Afonso da Silva, os constituintes rejeitaram diversas propostas que visavam criar alguma forma de Polícia Municipal e recusaram ao município qualquer incumbência específica pela Segurança Pública<sup>20</sup>.

Porém, o Supremo Tribunal Federal, após o advento da Lei que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, enfrentando tal questão, por ocasião do julgamento da ADPF n.º 995, fixou tese que concedeu, nos termos do artigo 144, § 8º, da CF/1988, interpretação conforme à Constituição ao artigo 4º da Lei n.º 13.022, de 2014 e ao artigo 9º da Lei n.º 13.675, de 2018, declarando, deste modo, inconstitucional todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública<sup>21</sup>.

Em seu voto, o relator, ministro Alexandre de Moraes, destaca:<sup>22</sup>

“1. [...] não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 652-653.

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Tipo de Documento ADPF nº 995 Distrito Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento aos 28 de agosto de 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicada em 09 de outubro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 03 de março de 2026.

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Tipo de Documento ADPF nº 995 Distrito Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento aos 28 de agosto de 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicada em 09 de outubro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 03 de março de 2026. Pag. 1

2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). [...]"

Desta feita, como se pode notar, a Lei n.º 13.022, de 2014 (que instituiu o Estatuto Geral das Guardas Municipais), assim como a Lei n.º 13.675, de 2018 (que institui o Sistema Único de Segurança Pública), tiveram reconhecida a interpretação conforme a Constituição, e a Corte afirmou inconstitucional entendimentos que excluía as Guardas Municipais do rol de órgãos que integram a Segurança Pública.

Já no contexto do Recurso Extraordinário n.º 608588, com repercussão geral (Tema 656), a Suprema Corte fixou entendimento segundo o qual as Guardas Municipais não têm poder de investigar, mas podem fazer policiamento ostensivo e comunitário e agir diante de condutas lesivas a pessoas, bens e serviços, inclusive realizar prisões em flagrante, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de Segurança Pública<sup>23</sup>. Assim, nota-se que a interpretação do §8º do Art. 144 da CFRB passa por um novo momento.

Segundo GUASTINI<sup>24</sup>, a interpretação conforme integra o gênero da interpretação sistemática. Esta, quando aplicada em sentido estrito, foca na busca por uma prevenção a antinomias e incongruências numa determinada norma. Contudo, em sentido amplo, o subgênero da interpretação conforme, busca evitar tais problemas em normas variadas.

Assim, a interpretação sistemática é entendida pelo mencionado autor como aquela que busca evitar antinomias ou incongruências axiológicas. Isso significa que, no seu ofício, o intérprete deve evitar extrair do texto uma norma que esteja em conflito lógico ou valorativo com outras normas do sistema. Isto porque a interpretação sistemática é uma forma de situar um texto normativo num sistema jurídico, o que

---

<sup>23</sup> **Tema 656:** É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Tipo de Documento RECURSO EXTRAORDINÁRIO n.º 608.588 São Paulo. Relator: Min. Luis Fux. Julgamento aos 20 de fevereiro de 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicada em 22 de agosto de 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3832832&numeroProcesso=608588&classeProcesso=RE&numeroTema=656>. Acesso em: 03 de março de 2026.)

<sup>24</sup> GUASTINI, Riccardo. *Interpretar e Argumentar*. CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES, Madrid, 2014. P. 293 a 298

significa que o intérprete deve olhar para o todo do ordenamento jurídico, incluindo outras leis e princípios, para determinar o significado correto de um texto.

Ao entender que as Guardas Municipais são órgão de Segurança Pública, o STF procurou integração e harmonia para o ordenamento jurídico, fixando compatibilidade entre a lei n.º 13.022, de 2014, a lei n.º 13.675, de 2018 e a Constituição.

Segundo Alexy<sup>25</sup>, a interpretação é crucial na determinação da extensão e do conteúdo de uma norma, especialmente no contexto dos direitos fundamentais. Ele destaca, inclusive, que a interpretação não se limita ao texto, mas também ao âmbito normativo, a qual é a realidade social que a norma visa regular. A interpretação, portanto, não somente esclarece o texto, mas também integra a norma ao seu contexto de aplicação.

Cumprir lembrar, a Constituição Federal de 1988 foi promulgada no dia 5 de outubro daquele ano. Já o Estatuto das Guardas Municipais, que posteriormente regulamentou o §8º do seu artigo 144, data do dia 11 de agosto de 2014, quase 26 anos depois.

Não se pode fechar os olhos ao fato de que a sociedade de 1988 é muito diferente da sociedade de 2014. Demandas sociais diferentes, exigem soluções que lhe sejam mais adequadas. Portanto, proceder a uma interpretação que desconsiderasse a realidade atual e os desafios contemporâneos para a Segurança Pública seria não dialogar com o contexto da norma. O que ganha especial contorno no âmbito das interpretações autênticas.

Conforme GUASTINNI<sup>26</sup>, a interpretação autêntica de uma lei, no contexto jurídico, realizada pelo legislador por meio de uma lei posterior, possui um significado distinto daquele empregado na linguagem comum (realizada pelo próprio autor do texto interpretando), não sendo autêntica no sentido literal, mas no sentido que a ciência jurídica abraça. Deste modo, seria ela um ato de decisão, proferida pelo legislador, não somente um comportamento de mero conhecimento.

Neste sentido, o ministro Alexandre de Moraes<sup>27</sup>, em seu voto no contexto da ADPF n.º 995, destaca que houve o que chamou de uma legítima opção legislativa do congresso ao dispor que as Guardas Municipais integram o Sistema de Segurança Pública.

---

25 ALEXY, Robert. *Teoria de los Derechos fundamentales*. CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, Madrid, 1993. P. 300 a 306

26 GUASTINI, 2014. Pag. 96-97

27 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Tipo de Documento ADPF nº 995 Distrito Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento aos 28 de agosto de 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicada em 09 de outubro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398> . Acesso em: 03 de março de 2026. Pag. 1

Contudo, é preciso deixar claro que o posicionamento da Corte e dos legisladores não é livre de críticas entre juristas e doutrinadores. Pelo contrário, há várias delas que serão elencadas a seguir, em referência ao que pontuou LOPEZ<sup>28</sup>.

Alega-se usurpação de competências típicas da Polícia Militar, por meio da prática do "policimento de fato", em que as Guardas Municipais atuam no patrulhamento ostensivo repressivo, ao arripio de sua atribuição constitucional.

Apona-se existência de uma postura conivente do STF no processo de ampliação da genérica das atribuições de referidas instituições, mediante a adoção de uma fórmula de ressignificação autoritária, calcada em um discurso utilitarista de construção de sensação de segurança.

Tal postura, apontam os críticos, conforme destaca LOPEZ<sup>29</sup>, seria um processo que fragilizaria garantias fundamentais, pois já no primeiro contato do Estado com os cidadãos, para início de eventuais perseguições penais decorrentes de flagrantes, ao permitir abordagens genéricas às Guardas Municipais, o Estado inverte a lógica do "direito garantidor" e sacrifica garantias fundamentais como a inviolabilidade do domicílio e a liberdade de locomoção, em nome da eficiência punitiva.

Neste contexto, validar provas ilícitas sob o mando da prisão em flagrante incorreria em esvaziar a aplicabilidade da teoria dos frutos da árvore envenenada, tornando o processo penal um mero instrumento de força.

A crítica ainda aponta que a tentativa de usar as Guardas Municipais para cobrir as falhas, ou a falta de efetivo das polícias estaduais cria um paralelismo institucional. Prática que gera um cenário de insegurança jurídica, fragmentando a segurança em milhares de modelos locais de policiamento e promovendo a militarização de um órgão estritamente civil.

Há ainda muita crítica quanto aos elementos de controle, pois, em que pese a ressalva feita pelo STF no sentido de que as atividades das Guardas Municipais seriam controladas pelo Ministério Público, os danos das ações ilegais já estariam, em tese, materializados.

---

<sup>28</sup> LOPES, Francine da Cruz. *A GUARDA MUNICIPAL NA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES: DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA À PROBLEMÁTICA DO POLICIAMENTO OSTENSIVO*, TCC (Graduação em direito), Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal de Juiz de Fora, Governador Valadares, Minas Gerais, 2026

<sup>29</sup> LOPES, Francine da Cruz. *A GUARDA MUNICIPAL NA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES: DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA À PROBLEMÁTICA DO POLICIAMENTO OSTENSIVO*, TCC (Graduação em direito), Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal de Juiz de Fora, Governador Valadares, Minas Gerais, 2026, pag. 34

Estes são apontamentos muito válidos e refletem preocupações legítimas, em especial ao imaginar a quantidade de Guardas Municipais que existem no país e o mosaico que desta situação resulta.

É preciso notar, antes de tudo, que o pensamento utilitarista da decisão do STF, frente à busca por eficiência sistêmica, este último, exaustivamente exposta no voto do ministro Alexandre de Moraes<sup>30</sup>, decorre de situações fáticas já instaladas, como muito bem apontou o julgador. Uma delas é a necessidade de aperfeiçoamento do serviço de Segurança Pública prestado pelo Estado. A outra é que o município já exerce, na prática, atribuições voltadas para tal mister.

Inclusive, o ministro aponta que a presença de Guardas nos municípios do país saltou, entre 2006 e 2014, de 14,1% (quatorze vírgula um por cento) para 32,7% (trinta e dois virgula sete por cento). Destaca ainda que somente em São Paulo, 286 (duzentos e oitenta e sete) municípios direcionaram no ano de 2016, por meio destas instituições, ocorrências a delegacias de polícia civil, o que torna inegável a participação deles no Sistema de Segurança do país<sup>31</sup>.

Em que pese o entendimento exarado pelo STF denotar a confirmação de maior participação e autonomia do ente local para a construção de ambientes seguros no contexto do município (e que faz isto na busca legítima por traçar um diálogo entre a realidade e a interpretação constitucional), a preservação de garantias fundamentais precisa ser a bússola norteadora do dever/poder que se consubstancia no serviço estatal nominado Segurança Pública.

Caso contrário, tal autonomia pode servir ao arbítrio, ou mesmo, como já dito, ser capturada por interesses escusos de elites locais, ou, ainda, ser vítima de estruturas de poder anômalas que se fixem no município em decorrência de corrupção interna, formação de milícias ou conluio com crime organizado. Fenômenos estes que tendem a

---

<sup>30</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Tipo de Documento ADPF nº 995 Distrito Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento aos 28 de agosto de 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicada em 09 de outubro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 03 de março de 2026. Pag. 12-15

<sup>31</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Tipo de Documento ADPF nº 995 Distrito Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento aos 28 de agosto de 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publicada em 09 de outubro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 03 de março de 2026. Pag. 15

buscar avanço sobre todos os órgãos estatais detentores do monopólio da violência. As Guardas Municipais não estariam isentas disto.

Não é possível negar que a Carta de 88 deu ao município muita autonomia, especialmente para tratar do interesse local. Mas a literalidade do texto, originalmente, não lhe conferiu o dever/poder que lhe está sendo atribuído pelas normas infraconstitucionais e pelas interpretações exaradas pelo STF no campo da Segurança Pública. Aparentemente elas decorrem de imposições práticas, fundadas em uma busca acentuada por mais eficiência no Sistema de Segurança Pública, do que decorre uma situação juridicamente instável e imprecisa, embora calcada no legítimo desejo de conciliar interpretação constitucional com realidade social.

Logo, se por um lado é notável da parte de muitos municípios, dos legisladores positivos, e do próprio STF, um esforço utilitarista para a construção de um Sistema Único de Segurança Pública, com órgãos de todos os entes federados atuando integradamente, por outro resta evidente que há somente uma forma correta de fazer isto e dirimir as inconsistências jurídicas ora existentes. É preciso emendar a constituição. Afinal, se o propósito é que o município também tenha algum grau de autonomia e participação nesta seara, quem tem que dizer isto é o texto constitucional, literalmente, sob pena de que o sistema viva em constante insegurança jurídica, imprecisão operacional e risco de, na busca por um sistema eficiente, se ofender a princípios e garantias fundamentais muito caros para a democracia.

Neste sentido, a Proposta de Emenda Constitucional de n.º 18, de 2025<sup>32</sup>, busca dirimir tal questão. Apresentada pelo poder executivo aos 24 de abril de 2025, ela intenta alterar os art. 21, art. 22, art. 23, art. 24 e art. 144 da Constituição, para dispor sobre competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios relativas à Segurança Pública.

Esta emenda procura dar dimensão constitucional ao Sistema Único de Segurança Pública. Inclusive, chancelando de uma vez por todas a participação do município e elevando as Guardas Municipais (ou Polícias Municipais) ao inciso VII do *caput* do art. 144.

---

<sup>32</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2500080>, acesso em 05 de março de 2026

O debate está avançado e já foi objeto de deliberação e aprovação pela Câmara dos Deputados no dia 4 de março de 2026. Agora, seguirá para o Senado Federal<sup>33</sup>.

O texto chancelado pela casa menor do congresso autoriza a criação de polícias municipais de natureza civil, organizadas em carreira e destinadas a ações de policiamento ostensivo e comunitário, fixando alguns critérios, que passam por realizar acreditação periódica pelo Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, segundo padronização nacional de lei federal; demonstrar capacidade financeira, por meio de receita própria, compatível com a manutenção da corporação; demonstrar o cumprimento integral da legislação sobre Guarda Municipal, se ela já existir; e realizar formação de pessoal conforme os parâmetros nacionais básicos.

É natural deduzir que, se aprovado no Senado, o texto terá muitos desafios de implementação prática. Mas, haverá, sem dúvidas, maior segurança jurídica para a atuação dos municípios por meio de suas Guardas (ou Polícias) Municipais no contexto da segurança pública. A autonomia municipal, neste cenário provável, seria chancelada constitucionalmente.

Mas, cumpre ainda dizer, referida dimensão de autonomia não se dará irrestritamente. Como se pode notar do que já foi exposto, há previsão de mecanismos de controle e até mesmo de acreditação de tais polícias.

Deste modo, a velha dicotomia entre centralização e descentralização de poder, que acompanha o federalismo desde sempre, permanece viva e refletida no texto aprovado pela câmara. Resta, pois, para o momento, aguardar o produto do debate na Casa Maior do congresso.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa demonstrou a complexa e gradual evolução da autonomia municipal no Brasil, marcada por uma alternância entre períodos de centralização e descentralização do poder. Destacou ainda que historicamente, a autonomia do município não é afetada apenas por decisões do ente central da federação, mas por questões locais que envolvem o avanço de interesses particulares sobre o poder do estado.

---

<sup>33</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1250434-camara-aprova-pec-da-seguranca-publica-em-2o-turno/>, acesso em 05 de março de 2026

A Constituição de 1988, contudo, rompe paradigmas e representa um marco, ao elevar o município à condição de ente federativo autônomo, garantindo sua capacidade de se organizar, governar e editar normas e ao tratar a segurança pública como matéria digna de capítulo próprio.

Em que pese a literalidade do texto constitucional não conferir responsabilidades diretas do município para com a Segurança Pública, está em curso uma guinada interpretativa do papel dos municípios na Segurança Pública, especialmente no que se refere à atuação das Guardas Municipais.

Tais instituições, inicialmente concebidas para a proteção patrimonial município, tiveram seu papel expandido notadamente através da Lei n.º 13.022, de 2014, da Lei n.º 13.675, de 2018 e por decisões do STF, que reconheceram as Guardas Municipais como integrantes do sistema de Segurança Pública, mediante interpretação conforme à Constituição de tais normas.

A pesquisa também destacou que o posicionamento do STF não é livre de críticas válidas. Pelo contrário, elas indicam que a busca da Corte para harmonizar o ordenamento jurídico, confirmando que o município é um ator relevante na Segurança Pública e não se limita à proteção do patrimônio físico e material, reconhece a autonomia do ente, apesar de forma validade, carece de ação positiva do legislador em dimensão constitucional.

O estudo conclui ressaltando que o esforço para modificar o texto constitucional e inserir de vez os municípios na literalidade da Carta no ofício estatal da Segurança Pública já está em curso, restando manifestação da Casa Maior do Congresso e já constante a deliberação da Câmara no contexto da Proposta de Emenda à Constituição de n.º 18, de 2025.

Este artigo contribui para a área de pesquisa ao procurar aprofundar o entendimento sobre a evolução da autonomia municipal e seu impacto na Segurança Pública, analisando a trajetória histórica do município brasileiro, e visa oferecer um olhar mais ampla sobre o contexto em que a Segurança Pública local se desenvolveu, buscando contribuir para a compreensão das mudanças que estão em curso.

Além disso, é importante registrar que não se adentra no mérito específico sobre prováveis benefícios do acréscimo de autonomia e implemento de atribuições nesta seara para o município. Esta é matéria para pesquisas futuras, por meio de investigações a respeito da implementação de políticas de Segurança Pública já em curso nos municípios,

com foco na atuação das Guardas Municipais. A fim de se proceder a uma análise qualitativa e quantitativa de tais políticas.

Ou ainda a realização de estudos comparativos entre diferentes municípios brasileiros, buscando identificar as melhores práticas e os mais comuns desafios na atuação das Guardas Municipais. Esses estudos podem levar a uma compreensão mais profunda das particularidades de cada contexto local e o valor social da decisão constitucional de inserir o município no Sistema Único de Segurança Pública.

Por fim, nota-se que a pesquisa demonstrou que a autonomia municipal, em especial no campo da Segurança Pública, possui desafios próprios, que passam pela necessidade de implemento desta garantia fundamental, mas sem que isto ameace outras de valor tão elevado quanto ela.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria de los Derechos fundamentales*. **Centro de Estudios Constitucionales**, Madrid, 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 995 Distrito Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 28 de agosto de 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília–DF, publicado em 09 de outubro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 03 de março de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário n.º 608.588 São Paulo. Relator: Min. Luis Fux. Julgamento em 20 de fevereiro de 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília–DF, publicado em 22 de agosto de 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3832832&numeroProcesso=608588&classeProcesso=RE&numeroTema=656>. Acesso em: 03 de março de 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1250434-camara-aprova-pec-da-seguranca-publica-em-2o-turno/>

COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

GASPARETO JUNIOR, Antônio. Queda do Estado Novo. Disponível em: <http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/queda-do-estado-novo/>. Acesso em: 21 de jan. 2015.

GUASTINI, Riccardo. *Interpretar e Argumentar*. **Centro de Estudios Políticos y Constitucionales**, Madrid, 2014.

LOPES, Francine da Cruz. *A guarda municipal na jurisprudência dos tribunais superiores: da pertinência temática à problemática do policiamento ostensivo*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Instituto de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal de Juiz de Fora, Governador Valadares, Minas Gerais, 2026.

MARTORANO, Dante. *Direito Municipal*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2007.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. 28. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

PREDIGER, Carin. O município brasileiro e seu papel até 1988. **Interesse Público**, Porto Alegre, ano 5, n. 20, jul./ago. 2003.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SILVA JUNIOR, Walter Nunes; OLAVO, Hamilton (Orgs.). *Crime, violência e segurança pública: apontamentos para uma política de estado*. Natal: OWL — Editora Jurídica, 2020.

### **Contribuição dos autores**

Todos os autores contribuíram igualmente para o desenvolvimento deste artigo.

### **Disponibilidade dos dados**

Todos os conjuntos de dados relevantes para as conclusões deste estudo estão totalmente disponíveis no artigo.

### **Como citar este artigo (APA)**

Silva, J. R. C. de L. e, Freire, L. O., & Silva Junior, W. N. da. (2026). AUTONOMIA MUNICIPAL E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E REINTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS. *Veredas Do Direito*, 23(6), e235751. <https://doi.org/10.18623/rvd.v23.5751>