



## Segurança pública: aspectos constitucionais *Public security: constitutional aspects*

*Márcio Augusto Figueirêdo Inácio de Oliveira<sup>1</sup>*

Aceito para publicação em: 11/04/2024

Área do conhecimento: Direito

DOI: 10.18378/rbfh.v13i2.10460

**RESUMO:** A Segurança Pública é um Direito Fundamental que recebe proteção em diversos dispositivos constitucionais, dentre eles, Arts. 5º, 6º e 144 da Constituição Federal. O objetivo deste trabalho acadêmico é analisar os aspectos constitucionais relacionados à Segurança Pública, quais sejam: os sentidos da segurança no texto constitucional; a segurança pública enquanto direito fundamental; as competências constitucionais em matéria de segurança pública; e os órgãos que compõem as forças de segurança pública, dentre os quais, por recente decisão do Supremo Tribunal Federal, as Guardas Municipais.

**Palavras-chave:** Constituição Federal; Direitos Fundamentais; Segurança Pública; Guardas Municipais.

**ABSTRACT:** Public safety is a fundamental right that is protected by various constitutional provisions, including Articles 5, 6 and 144 of the Federal Constitution. The aim of this academic paper is to analyze the constitutional aspects related to Public Security, namely: the meanings of security in the constitutional text; public security as a fundamental right; constitutional competencies in matters of public security; and the bodies that make up the public security forces, among which, by recent decision of the Federal Supreme Court, the Municipal Guards.

**Keywords:** Federal Constitution; Fundamental Rights; Public Security; Municipal Guards.

## INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico confere diversos mecanismos de proteção e garantias aos indivíduos, ao Estado, e a todos os destinatários dos seus direcionamentos. As condições mais essenciais a existência digna do indivíduo são preservadas por uma categoria de direitos que se reveste de condições peculiares que lhes garantem sobreposição quando confrontados com outros direitos. São os Direitos Fundamentais que preservam e protegem os aspectos considerados mais valiosos para o conjunto social.

É na Constituição Federal, lei maior do nosso ordenamento jurídico, que temos

---

<sup>1</sup>Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Olinda, Pós-graduado em Ciências Criminais pela Universidade Católica de Pernambuco e Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil – UNIBRASIL. E-mail: marcio.afi.oliveira@gmail.com.

inseridos os Direitos Fundamentais. E é pela importância que os Direitos Fundamentais têm que eles estão elencados no Art. 5º da Constituição Federal, portanto recebem tratamento diferenciado. São, em regra, inalienáveis, irrenunciáveis e imprescritíveis.

A consagração dos Direitos Fundamentais no texto constitucional reforça a obrigatoriedade da observância, pelos diversos poderes, desses direitos, os quais devem ser aplicados na prática de suas condutas e formulação de regras. Sem a observância dos Direitos Fundamentais, os preceitos carecem, imediatamente, de constitucionalidade, sendo, portanto, contrários ao ordenamento jurídico.

O Artigo 5º da Constituição Federal elenca os Direitos Fundamentais protegidos por nosso ordenamento jurídico. Assim dispõe o referido texto constitucional: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade nos termos seguintes ...”. Pela importância e imprescindível necessidade de proteção constitucional, o legislador inseriu no rol dos Direitos Fundamentais o direito à segurança.

Pode-se classificar o direito à segurança não apenas como Direito Fundamental, é também a segurança um direito social, pois está inserido dentre os direitos sociais estabelecidos pelo artigo 6º da nossa Carta Política, que assim dispõe: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária”.

Como direito social, o legislador constituinte conferiu à segurança o status de direito que busca assegurar qualidade de vida aos indivíduos. Ou seja, além de ser um direito imprescindível para a devida manutenção das relações sociais e a própria preservação do Estado (Direito Fundamental); a segurança compõe também o conjunto de direitos que garantem uma qualidade de vida mínimo aos indivíduos (Direitos Sociais).

No presente artigo científico, iremos analisar os diferentes sentidos que o termo segurança aparece no texto constitucional, com o objetivo de delimitar o sentido que o referido termo tem no artigo 5º do texto constitucional; em seguida, traremos a divisão de competências constitucionais em matéria de Segurança Pública, a fim de delimitar os limites de cada ente federado; dispostos também sobre a divisão de atuação de cada órgão componente das forças

de segurança, a fim de que possamos compreender qual a atribuição de cada um deles; outro ponto que será amplamente discutido refere-se as razões que levaram o Supremo Tribunal Federal a firmar o entendimento que enquadra as Guardas Municipais como forças de segurança, mesmo não estando estas no rol taxativo do artigo 144 do texto constitucional.

Muito embora o tema segurança seja amplo e tenha legislação infraconstitucional abundante, o intuito deste trabalho é abordar os aspectos contidos na Constituição Federal que são pertinentes a referido Direito Fundamental. Aspectos importantes relacionados a legislação infraconstitucional, assim como, o destacado papel das políticas de Segurança Pública no enfrentamento da violência, serão objetos de aprofundamentos em outros estudos direcionados as questões específicas.

## **OS SENTIDOS DA SEGURANÇA NO TEXTO CONSTITUCIONAL**

O termo segurança aparece por diversas vezes no texto constitucional e apresenta sentidos diversos. Já mencionamos que a segurança recebe, de imediato, uma dupla proteção constitucional: é considerado um direito fundamental (Artigo 5º da Constituição Federal) e é, também, considerado um direito social (Artigo 6º da Constituição Federal). Além desses, a Carta Magna apresenta o termo segurança em várias outras abordagens, que passaremos a dispor.

Pode-se, não de forma exaustiva, encontrar o termo segurança relacionado a diversos aspectos: segurança jurídica; segurança social; segurança do trabalho; segurança da intimidade; segurança do domicílio e segurança nacional.

“A segurança deve ser vista, portanto, a partir de uma visão macro normativa, como o conjunto de medidas a serem empreendidas para a proteção do ‘organismo estatal’ (segurança orgânico-institucional), focadas no resguardo dos elementos essenciais à sua existência, ou seja do seu povo, do seu território e da as soberania, bem como dos seus princípios fundamentais e dos seus objetivos constitutivos. Nessa órbita, distintas fontes de ameaças e lesões podem identificar, correlacionadas a variáveis objetos de proteção, concretizadas por diversas formas de execução e que, assim, demandam tutelas e atuações estatais específicas como meios de outorga de maior efetividade assecuratória. Nesse contexto é que se fala na identificação de modalidades de segurança, como a segurança jurídica, a segurança social, a segurança do trabalho, a segurança da intimidade, a segurança do domicílio, a segurança nacional e do território, a segurança pública, entre outras vertentes”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> TERRA JUNIOR. João Santa. A SEGURANÇA PÚBLICA COMO DREITO FUNDAMENTAL: PROPOSTA DE MODIFICAÇÃO DA ATUAÇÃO MINISTERIAL PARA A SUA TUTELA. [https://mpgo.mp.br/revista/pdfs\\_14/7artigo4FINAL\\_Layout\\_1.pdf](https://mpgo.mp.br/revista/pdfs_14/7artigo4FINAL_Layout_1.pdf).

A segurança jurídica recebe proteção no artigo 5º, XXXVI/CF, que impossibilita que a lei prejudique o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Com isso, e pela segurança jurídica, o legislador conferiu estabilidade as relações jurídicas.

A segurança social é apresentada no texto constitucional no seu artigo 6º, que confere garantias aos cidadãos de proteção a condições essenciais ao exercício digno de sua cidadania. O artigo 6º da Constituição Federal, protege os direitos a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

Outra abordagem ao termo segurança no texto constitucional refere-se a segurança do trabalho. O Artigo 166 da Constituição Federal dispõe: “A empresa é obrigada a fornecer aos empregados, gratuitamente, equipamento de proteção individual adequado ao risco e em perfeito estado de conservação e funcionamento, sempre que as medidas de ordem geral não ofereçam completa proteção contra os riscos de acidentes e danos à saúde dos empregados”. Pelo dispositivo constitucional, os empregadores devem fornecer os equipamentos e condições necessárias ao seguro exercício da atividade laboral por parte do prestador de serviços.

A segurança a intimidade tem sua proteção constitucional no Artigo 5º, X da Constituição Federal, o qual protege a inviolabilidade da intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas. Assegura o texto constitucional o direito a indenização no caso de violação a referidos direitos.

O artigo 5º, inciso XI da Carta Política confere proteção ao direito ao domicílio, garantido ao cidadão a inviolabilidade da casa, nela ninguém podendo entrar sem o consentimento do morador, a menos que esteja em flagrante delito; em caso de desastre, ou para prestar socorro, e, durante o dia, por determinação judicial.

O texto constitucional traz ainda a segurança nacional e do território, que refere-se à defesa do Estado seja para impedir a agressão de outros países, seja para garantir a soberania do território. A segurança nacional ainda traz mecanismos de defesa do Estado contra a desordem interna de âmbito nacional.

Apresentadas abordagens importantes a respeito da aplicação do termo segurança na proteção de direitos diversos no texto constitucional, cabe destacar que o objetivo do presente trabalho é tratar da abordagem da segurança enquanto meio de garantia da harmonia social<sup>3</sup>, da

---

<sup>3</sup> O Direito, em sua concepção científica, possui como objetivo geral e preliminar o de se adaptar às contingências sociais, filtrando-as mediante determinado arcabouço axiológico-normativo para que haja a estabilização ou a pacificação da convivência em sociedade. São as necessidades de paz, bem-estar social comum e de ordenação social adequada que fazem com que seja direcionado ao contexto social um ente responsável pela regência de uma

prevenção e solução dos atos violentos que repercutam na vida dos cidadãos, ou seja, no sentido de Segurança Pública.

O direito a segurança previsto no artigo 5º do texto constitucional refere-se a segurança pública:

...o termo ‘segurança’ constante no preâmbulo e dos arts. 5º, caput, e 6º da Constituição Federal, deve ser interpretado como relativo à segurança pública, predominantemente de caráter difuso, que visa tutelar a manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144), componente importante para a proteção da dignidade da pessoa humana (art. 1)<sup>4</sup>.

Embora possamos relacionar o termo segurança a diversos outros sentidos no texto constitucional, quis o legislador, conforme citação anteriormente apresentada, abordar a Segurança Pública como Direito Fundamental e Social. A Segurança Pública recebe tratamento legal que o torna um direito considerado essencial a proteção do cidadão e a preservação do próprio Estado Democrático de Direito. Importante ensinamento nos trouxe Canotilho, que destacou a necessidade de positivação dos direitos fundamentais, dos quais temos enquadrado a Segurança Pública.

A positivação dos direitos fundamentais significa a incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados “naturais” e “inalienáveis” do indivíduo. Não basta uma qualquer positivação. É necessário assimilar-lhes a dimensão de Fundamental Rights colocados no lugar cimeiro das fontes de direito: as normas constitucionais. Sem esta positivação jurídica, os direitos do homem são esperanças, aspirações, ideias, impulsos, ou até, por vezes, mera retórica política, mas não direitos protegidos sob a forma de normas (regras e princípios) de direito constitucional (Grundrechtsnormen)<sup>5</sup>.

Como destaca o renomado autor, a positivação dos Direitos Fundamentais no texto constitucionais é de fundamental importância para sua efetivação. Além da positivação, no caso dos Direitos Fundamentais, imprescindível também é a positivação no texto constitucional, lei maior dos ordenamentos jurídicos. Dentre os Direitos Fundamentais e, como objeto deste trabalho, recebe referida proteção também o direito à Segurança Pública, devido a se enquadrar dentre os Direitos Fundamentais previstos no artigo 5º da nossa Carta Política.

---

variedade de valores, cabendo ao Direito a concretização dessa idéia. (GALVÃO, C. di B., & Duarte, L. G. M. (2017). DIREITOS FUNDAMENTAIS, DOMINAÇÃO ESTATAL E DEMOCRACIA SUBSTANTIVA. Revista Direitos Fundamentais & Democracia. p. 126.

<sup>4</sup> SANTIN, Valter Foletto. Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão do crime. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 81.

<sup>5</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes, 1941. Direito constitucional e teoria da constituição. – 7ª ed, 15 reimp. Edt. Edições Almedina. p. 377.

## **COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

O modelo federativo brasileiro possibilita a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios terem competências para criarem normas jurídicas (competência legislativa) e competência para organizarem e executarem suas funções administrativas (competência material)<sup>6</sup>.

A União é detentora de uma maior amplitude de competências e concentra em suas prerrogativas a possibilidade de legislar a respeito dos aspectos mais importantes do ordenamento jurídico. É a União a responsável por estabelecer os regramentos gerais que servirão como parâmetro para os demais regramentos.

O artigo 21 da Constituição Federal traz as atividades exclusivas que são de competência da União. O que caracteriza esta competência legislativa (competência exclusiva) é justamente a impossibilidade de delegação, suplementação ou complementação pelos demais entes. Importante destacar que, não só a União que tem matérias de competência exclusiva, os Estados e os municípios também apresentam temáticas de competência exclusiva.

A União também exerce a chamada competência privativa, que é aquela que permite a União, caso seja de seu interesse, delegar aos Estados e ao Distrito Federal a possibilidade de legislarem, por meio de leis complementares.

Há ainda a competência comum, que é aquela que pode ser exercida cumulativamente entre os entes federativos: União, Estados-membros, Distrito federal e Municípios. Podemos classificar a competência comum em dois tipos: a competência comum cumulativa, que é aquela que os entes federativos exercem sem uma coordenação entre os atos; e a competência comum complementar, em que as atividades são exercidas pelos entes de modo coordenado.

A União, junto com os Estados e o Distrito Federal, ainda possuem a competência concorrente, ou seja, esses entes podem legislar a respeito das mesmas matérias, sendo que a União atuará na elaboração de normas de caráter geral e os estados tem a incumbência de tratar das normas de caráter específico. Os Estados e o Distrito Federal podem editar normas concorrentes de natureza complementar, no caso de trazer apenas desdobramentos da norma geral editada pela União; ou suplementares, quando a União não produz a norma geral e os

---

<sup>6</sup>A logicidade da repartição de competências se encontra estampada nos artigos 21 a 30 da Constituição, sobressaindo-se as competências expressas da União (arts. 21 e 22), residual dos Estados (art. 25), expressas dos municípios (art. 29 e 30), comuns a todos os entes (art. 23) e concorrente à União e aos Estados (art.24). (CORRALO, Giovani da Silva, KEMMERICH, Jonathã. A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo. Revista brasileira de segurança pública. P.128.

estados e o Distrito Federal criam os dispositivos normativos, tendo em vista a omissão da União em tratar do assunto. Em havendo edição posterior de norma da União, a norma complementar somente subsistirá no que estiver em conformidade com a norma oriundo da União.

Os Municípios têm a competência direcionada de tratar dos assuntos de interesse local<sup>7</sup>. Segundo nos ensina Walber de Moura Agra:

O critério para determinar a competência municipal é definido diante de cada caso concreto, levando-se em conta o interesse predominante e algumas outras circunstâncias diversas, como o lugar, a extensão da competência, a finalidade dos serviços etc. Outrossim, deve ser levado em consideração o fato de ter o município condições para a execução do comando normativo; caso contrário, a competência não pertence à sua esfera.

Portanto, para a definição do interesse local devemos usar alguns vetores, tomando como base a predominância do interesse municipal: as disposições normativas sobre competência, conforme estipulado na Constituição Federal, na Constituição estadual e na Lei Orgânica Municipal, além de critérios demográficos, geográficos, administrativos e financeiros. A regra é que a entidade administrativa que diretamente for atingida pelo problema deve tomar as medidas necessárias a sua resolução.

Na solução dos problemas decorrentes da fixação de competência, deve servir como vetor a predominância do interesse: predominando o interesse nacional, exigindo uma atividade uniforme em todo o território nacional, a competência será da União; prevalecendo o interesse regional, a competência será estadual; predominando o interesse local, a competência será municipal<sup>8</sup>.

Têm os municípios também competência de complementar ou suplementar matérias da União e Estados no que for necessário e desde que não haja regulamentação específica e seja observado o interesse local. Além de, assim como para a União, os Estados e o Distrito Federal, ser atribuição dos Municípios exercerem a competência comum.

Em relação ao Distrito Federal, este acumula as competências inerentes aos Estados e aos Municípios. Quando referir-se a um interesse regional, cabe ao Distrito Federal exercer competências próprias dos Estados-membros; por outro lado, quando se tratar de interesse local, cabe exercer as competências peculiares aos Municípios.

---

<sup>7</sup> A prefeitura é o braço do poder público mais próximo à população, é onde se dá a prestação cotidiana de serviços, é, também, quem conhece os problemas e conflitos da comunidade mais de perto e pode, portanto, solucioná-los com maior agilidade quando estes ainda têm proporções reduzidas. Ao mesmo tempo, a proximidade com a comunidade agrega outro capital ao poder municipal: a capacidade de mobilização e articulação da população em geral. Estabelecer e liderar parcerias com diversos setores da sociedade civil organizada (lideranças locais, lideranças religiosas, associações de bairros, ONGs etc.), promover o envolvimento de outras áreas da prefeitura, além de ampliar canais de escuta e engajar a sociedade como um todo no planejamento e execução das políticas de segurança são passos fundamentais para o planejamento e a prática de ações eficazes no combate à violência. Em outras palavras, soluções locais e capacidade de articulação são as grandes marcas da administração municipal que devem ser consideradas como fatores positivos, se não fundamentais, para a solução de políticas públicas de segurança. (DE LIMA, Reanto Sérgio, DE PAULA, Liana (organizadores). *Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?* – 1 ed. 1ª reimpressão – São Paulo: Contexto, 2008. P. 89.

<sup>8</sup> AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 9 ed. Pelo Horizonte: Fórum, 2018. p. 408.



Como veremos posteriormente, com a análise do artigo 144 da Constituição Federal, a Segurança Pública é formada por diversos órgãos que atuam de modo preventivo e repressivo no combate a violência e em busca da pacificação social. Esses diversos órgãos estão inseridos, cada um na estrutura e responsabilidades de um ente da Federação: União, Estados-membros, Distrito Federal (com atuação com características híbridas) e Municípios.

Cabe a cada ente responsável pelos seus respectivos órgãos de Segurança Pública a atribuição para organizar suas estruturas e atividades. Cada ente federativo terá competência para definir a atuação de suas estruturas vinculadas. Lembramos que, de modo resumido, a União irá atuar nas atribuições de órgãos com atuação mais ampla - Polícias Federais; os Estados-membros serão responsáveis pela organização dos órgãos de atuação regional (quando do exercício da atuação regional); e os Municípios serão responsáveis pelas Guardas Municipais, que têm uma atuação voltada a proteção do patrimônio. A seguir, trataremos as regras constitucionais específicas que tratam das competências em relação aos órgãos que compõem as forças de segurança. Para além, apresentaremos dispositivos constitucionais que estabelecem as competências em matérias que refletem diretamente na Segurança Pública.

O artigo 21 da Constituição Federal, que trata da competência exclusiva da União, atribui a este ente federativo a competência para: Organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito federal e territórios e a Defensoria Pública dos Territórios (Art. 21, XIII / CF); Organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (Art. 21, XIV / CF); executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (Art. 21, XXII / CF).

Privativamente, tem a União a competência para: Direito Penal e Processual (art. 22,I / CF); organização judiciária, do Ministério público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública deles, bem como a organização administrativa (Art. 22, XVII / CF); Normas Gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocações e mobilização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (Art. 22, XXI / CF); competência da Polícia Federal e das Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais (Art. 22, XXII / CF).

Em termos de competência concorrente, ou seja, aquela em que a União edita as normas gerais e os Estados-membros tratam das normas específicas, temos as seguintes matérias: Direito Penitenciário (Art. 23, I / CF); Procedimento em matéria processual (art. 23, XI, CF); Assistência jurídica e Defensoria Pública (Art. 23, XIII); organização, garantias, direitos e deveres das Polícias Civis (Art. 23, XVI / CF).

Como visto, deve-se ter a compreensão das competências específicas dos entes federados para definir a atuação dos órgãos das forças de segurança vinculados a cada ente.



Além disso, é importante distinguir as competências dos entes federados para definir temas que repercutem diretamente no exercício da Segurança Pública, como as matérias de Direito Penal, Processual Penal, organização dos órgãos da justiça e do próprio Direito Previdenciário.

## **ÓRGÃOS ESTATAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

O texto constitucional inseriu a Segurança Pública no Capítulo III (DA SEGURANÇA PÚBLICA), que faz parte do TÍTULO V – DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS. Especificamente, o artigo 144<sup>9</sup> da Constituição Federal traz o

---

<sup>9</sup> Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares;

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Inciso acrescido pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019).

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

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019).

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019).

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

disciplinamento constitucional da Segurança Pública.

Como já visto, embora tenha a Constituição Federal destinado um capítulo específico para tratar da Segurança Pública, não apenas nele observamos normas constitucionais que tratam da matéria. Além do artigo 5º da Constituição Federal, que elenca a Segurança Pública como Direito Fundamental, temos outros dispositivos constitucionais que são aplicáveis na temática da Segurança Pública, em especial, os dispositivos que tratam das competências e que, repercutem nas diversas matérias que envolvem a Segurança Pública. Saliente-se ainda que é a Segurança Pública também um direito social, como podemos observar no artigo 6º da Carta Magna.

O caput do artigo 144 de nossa Carta Política disciplina que a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Embora seja o Estado o detentor único do poder punitivo e seja ele o garantidor da ordem pública<sup>10</sup> e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, é de responsabilidade de todos atuar junto ao Estado para que tais objetivos sejam alcançados. Não poderia ser diferente, no campo fático, as consequências da falta de segurança traz inúmeros prejuízos à coletividade<sup>11</sup>. Portanto, esta tem que atuar de modo cooperativo junto aos órgãos responsáveis pela Segurança Pública, a fim de que se consiga viver em condições de uma maior harmonia social.

A Segurança Pública, pelo texto constitucional, preserva a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Podemos entender por ordem pública como sendo a “convivência ordenada, segura, pacífica e equilibrada”<sup>12</sup> da sociedade. Já a incolumidade das pessoas e do patrimônio referem-se a garantia de todos, dada pelo Estado, de que não sofrerão

---

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente;

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014).

<sup>10</sup> A ordem pública, em verdade, é mais fácil de ser sentida do que definida e resulta, no dizer de Salvat, de um conjunto de princípios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e algumas vezes religiosos, aos quais uma sociedade considera estreitamente vinculada à existência e conservação da organização social estabelecida. A noção obedece a um critério contingente, histórico e nacional. (LAZZARINI, Alvaro. Limites do poder de polícia. p.71. <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46412/46739>).

<sup>11</sup> O Estado deve levar em conta que, dentro do plexo de direitos fundamentais (individuais e sociais), há a necessidade de garantir também ao cidadão a eficiência e segurança (que não deixa de ter esse direito fundamental de primeira geração analisado isoladamente), evitando-se, como resultado (inconsequente) da proteção exclusiva ou irracional dos interesses meramente individuais, a impunidade. (FISCHER, Douglas. O dirigismo constitucional e o direito fundamental à Segurança Pública: aspectos jurídicos e fáticos. p.155).

<sup>12</sup> VLADIMIR OLIVEIRA DA SILVA, MARIA ANGÉLICA CHICHEVA DOS SANTOS. Segurança Pública e a possibilidade Legal de Ampliação da Competência da Guarda Civil Municipal. <https://professorvladmirsilveira.com.br/seguranca-publica-e-a-possibilidade-legal-de-ampliacao-da-competencia-da-guarda-civil-municipal/>

agressões físicas e, também, ao seu patrimônio individual.

Os incisos I a VI do artigo 144 da Constituição Federal enumeram os órgãos que compõem a Segurança Pública, são eles: Polícia Federal; polícia Rodoviária Federal; polícia Ferroviária Federal; Polícias Civis; Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares; Polícias Penais Federal, Estaduais e Distrital. Mais adiante analisaremos a questão da Guarda Municipal enquanto órgão da Segurança Pública.

Compete a Polícia Federal: apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo dispuser a lei; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos público nas respectivas áreas de competência; exercer as funções de Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteiras; exercer as funções de Polícia Judiciária da União. Compete a Polícia Rodoviária Federal o patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Tem a Polícia Ferroviária Federal o dever de patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. As Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal, como já demonstrado, tem suas atividades vinculadas diretamente a União e atuam, de modo geral, em atribuições com uma abrangência que se sobrepõem a características regionais e locais.

As Polícias Militares, Corpos de Bombeiros Militares e polícias Civis são subordinadas aos Governadores dos Estados, Distrito Federal e Territórios. É atribuição da Polícia Civil exercer a função de Polícia Judiciária<sup>13</sup> e a apuração de infrações penais. Essas atribuições das Polícias Civis só podem ser exercidas caso já não sejam de competência da Polícia Federal, ou seja a função de polícia judiciária exercida pelas Polícias Civis terá que levar em consideração sempre as atribuições de polícia judiciária exercida pela Polícia Federal. A Polícia Militar tem a atribuição de exercer a função de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; já o Corpo de Bombeiros Militar irá exercer a atribuição precípua de atividades de defesa civil. Importante destacar que as Policias Militares e Corpos de Bombeiros Militares são forças auxiliares do Exército. Em casos de haver necessidade de atuação desses órgãos de Segurança Pública em ações de defesa nacional, eles terão suas atividades direcionadas pelo comando

---

<sup>13</sup> O poder de polícia que o Estado exerce pode incidir em duas áreas de atuação estatal: na administrativa e na judiciária. A principal diferença que se costuma apontar entre as duas está no caráter preventivo da polícia administrativa e no repressivo da polícia judiciária. A primeira terá por objetivo impedir as ações anti-sociais, e a segunda, punir os infratores da lei penal. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 18 ed. – São Paulo: Atlas, 2005. P. 112).

nacional.

O parágrafo 5º - A, do artigo 144 da Carta Magna, especifica a atribuição das Polícias Penais. Têm estas a função de exercer a segurança nos estabelecimentos penais. As polícias Penais quando exercem a função de amplitude nacional, tem seu vínculo atrelado a União. Tem também os Estados-membros suas Polícias Penais, que atuam na segurança dos estabelecimentos penais estaduais. Se o delito for de competência da Justiça Federal, uma eventual punição será cumprida nos estabelecimentos penais federais (Polícia Penal Federal); os demais delitos, a competência será comum, e o cumprimento da punição estatal deverá acontecer nos estabelecimentos penais estaduais (Polícia Penal Estadual).

As Guardas Municipais têm o seu disciplinamento constitucional no artigo 144, parágrafo 8º da Carta Magna, segundo o qual esse órgão terá a atribuição de proteção dos bens, serviços e instalações pertencentes ao município. Por não estar inserido expressamente entre os órgãos mencionados nos incisos I a V do artigo 144 da Constituição Federal (I. polícia federal; II. Polícia rodoviária federal; III. Polícia ferroviária federal; IV. Polícias civis; V. polícias militares e corpos de bombeiros militares; VI. Polícias Penais federal, estaduais e municipais), até o ano de 2023 existia uma controvérsia a respeito das Guardas Municipais integrarem ou não as forças de Segurança Pública.

A controvérsia mencionada foi solucionada através do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADPF 995, cuja EMENTA é a seguinte:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, PARÁGRAFO 8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDENTE O PEDIDO.

1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao, com CONGRESSO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código E3D6-33CC-5707-6E06 e senha 100B-9C71-D518-28CB Supremo Tribunal Federal Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 88 Ementa e Acórdão ADPF 995 / DF como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa

SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigos 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da Lei 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

A ADPF 995 foi requerida pela Associação de Guardas Municipais do Brasil – AGM Brasil e, como principal pedido, tem-se a necessidade de reconhecimento das Guardas Municipais como integrantes dos órgãos de Segurança Pública, haja vista, principalmente, a própria previsão do artigo 144/CF de facultar aos municípios a criação de Guardas Municipais; e a lei que criou o Sistema Único de Segurança Pública<sup>14</sup> prevê que os órgãos descritos no artigo 144/CF, inclusive as Guardas Municipais (artigo 9º, caput e 2, VII, da Lei 13.675/2018),

---

<sup>14</sup> Lei 13.675/ 2018 - CAPÍTULO III - DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA - **Seção I - Da Composição do Sistema**

Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o [art. 144 da Constituição Federal](#), pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

§ 1º São integrantes estratégicos do Susp:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos;  
II - os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados.

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - (VETADO);

IV - polícias civis;

V - polícias militares;

VI - corpos de bombeiros militares;

VII - guardas municipais;

VIII - órgãos do sistema penitenciário;

IX - (VETADO);

X - institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação;

XI - Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp);

XII - secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres;

XIII - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec);

XIV - Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad);

XV - agentes de trânsito;

XVI - guarda portuária.

XVII - polícia legislativa, prevista no [§ 3º do art. 27](#), no [inciso IV do caput do art. 51](#) e no [inciso XIII do caput do art. 52 da Constituição Federal](#). [\(Incluído pela Lei nº 14.531, de 2023\)](#)

§ 3º (VETADO).

§ 4º Os sistemas estaduais, distrital e municipais serão responsáveis pela implementação dos respectivos programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento, respeitado o disposto nesta Lei.

compõem o citado sistema<sup>15</sup>.

Na tramitação da ADPF 995, houve o questionamento em relação a AGM – Brasil não ter legitimidade para ingressar com Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, devido a não demonstração, pela entidade, do seu caráter nacional, assim como, também não ter sido demonstrado uma controvérsia constitucional relevante por parte da requerente. Segue EMENTA do posicionamento da Procuradoria- Geral da República:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. GUARDAS MUNICIPAIS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ARTIGO 144, PARÁGRAFO 8, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ASSOCIAÇÃO DE CLASSE. CARÁTER NACIONAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL RELEVANTE. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. 1. Não tem legitimidade para propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade entidade de classe que não comprove representatividade nacional, consubstanciada na demonstração da presença de associados em ao menos nove estados da Federação; 2. Incabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando não demonstrada a existência de controvérsia constitucional relevante.

Precedente – Parecer pelo não conhecimento da arguição.

O Ministro Alexandre de Moraes, Relator da arguição, posicionou-se pela admissibilidade da tramitação da ADPF, assim, como no mérito, pelo reconhecimento das Guardas Municipais como órgão que compõem a Segurança Pública. O relatório do Ministro Alexandre de Moraes foi acompanhado pelos votos dos Ministros Dias Toffoli e Luiz Roberto Barroso. Já o ministro Edson Fachin abriu divergência e votou pelo não conhecimento da ADPF. Votaram acompanhando a divergência do Ministro Edson Fachin as Ministras Rosa Weber e Carmen Lúcia e os Ministros André Mendonça e Nunes Marques. Votaram também pela admissibilidade os Ministros Luiz Fux e Gilmar Mendes. Vale destacar, que o Ministro André Mendonça votou pela não admissibilidade da ADPF devido à ausência de legitimidade de propositura da entidade requerente e devido à ausência de controvérsia jurídica relevante. O Ministro André Mendonça ainda divergiu do Ministro Relator, quanto ao mérito, em relação a isonomia das Guardas Municipais em relação aos demais órgãos integrantes das forças de segurança, no entanto, o voto do Ministro André Mendonça, no mérito, convergiu no posicionamento do Ministro Relator em relação a enquadrar as Guardas Municipais como órgãos

---

<sup>15</sup> Assim, no âmbito da segurança pública municipal não seria diferente, vez que, no caso em comento, as guardas municipais foram aceitas e explicitamente incluídas pelo Governo Federal no Sistema Nacional de segurança pública (SNSP), pelo que, ao agir em nome da Administração Pública Municipal, estariam agindo obviamente com poder de polícia que ora são revestidas em nome do Estado. (SOUZA, Aulus Eduardo Texeira de. Guarda municipal: a responsabilidade dos municípios pela segurança pública. Curitiba: Juruá, 2015. P 52.



de segurança pública. De forma sintética, pode-se verificar a existência de três posicionamentos no julgamento da ADPF 995: o posicionamento do Ministro Relator, acompanhado pelos votos dos Ministros Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Roberto Barroso e Luiz Fux; o posicionamento do Ministro Edson Fachin e da Ministra Rosa Weber, que se votaram divergentes ao Ministro Relator quanto a admissibilidade da arguição e também quanto ao mérito; e o posicionamento dos Ministros André Mendonça e Nunes Marques e da Ministra Carmen Lúcia, que divergiram do Ministro Relator quanto a admissibilidade e, no mérito, em relação a isonomia das Guardas Municipais com os demais órgãos de segurança descritos no artigo 144/CF, no entanto, convergiram os três em relação ao voto do Ministro Relator, no mérito, em relação a reconhecer as Guardas Municipais o enquadramento no rol dos órgãos de segurança pública. Quanto a admissibilidade da ADPF 995 havia um empate na votação, até o momento que o Ministro Cristiano Zanin tomou posse no Supremo Tribunal Federal e acompanhou o voto do Ministro Relator quanto a admissibilidade e quanto ao mérito da referida Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Após o voto do Ministro Zanin, formou-se maioria em torno do voto do Ministro Relator e as Guardas Municipais passaram a ser reconhecidas definitivamente como órgão de segurança pública.

Segue importante trecho do voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes na ADPF 995:

Perceba-se, portanto, que as Guardas Municipais têm entre suas atribuições primordiais o poder-dever de prevenir, inibir e coibir, pela presença e vigilância, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais.

Trata-se de atividade típica de segurança pública exercida na tutela do patrimônio municipal. Igualmente, a atuação preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais é atividade típica de órgão de segurança pública.

Feitas essas considerações, entendo que o quadro normativo brasileiro me parece claro quanto ao reconhecimento das Guardas Municipais como órgãos de segurança pública.

Importante destacar a importância da atividade exercida pelos diversos órgãos de Segurança Pública, haja vista, em especial, as peculiaridades de sua atividade e a finalidade de manutenção da ordem pública e da incolumidade física e patrimonial. Atuam no enfrentamento de um grande problema social, que é a violência, e o exercício de suas atividades é de grande risco para os atuantes na atividade de Segurança Pública. Assim, nos ensina Alexandre de Moraes:



No exercício da segurança pública, manutenção da ordem pública e da paz social, não há possibilidade de complementação ou substituição das carreiras policiais pela atividade privada, seja na segurança pública ostensiva, realizada pela Polícia Militar e Polícia Rodoviária Federal,, com auxílio da Guarda Civil, seja na atividade de polícia judiciária, que é função realizada pela Polícia Civil e pela Polícia Federal, no âmbito da União; ou ainda, pela difícil função exercida pelos agentes do sistema penitenciário. Não há possibilidade de algum outro órgão da iniciativa privada suprir essa atividade estatal essencial exercida pela Polícia em prol da Sociedade. Atividade essa que, por si só, é relevantíssima e imprescindível ao Estado de Direito e a Democracia, mas também, tem reflexos importantíssimos para o exercício da titularidade da ação penal pelo Ministério Público e da efetividade da prestação jurisdicional pelo Poder Judiciário.

É relevante uma carreira diferenciada, com direitos e deveres diferenciados, que merece o devido prestígio e reconhecimento, tanto pelas autoridades estatais, quanto por toda a sociedade, pois é a única carreira de Estado em que seus integrantes saem todos os dias de casa sabendo que a qualquer momento poderão morrer, não só por casos fortuitos ou força maior, como todos os demais seres humanos, mas também para defender a vida, a integridade física e o patrimônio de outras pessoas que nem ao menos conhecem, mas tem a missão constitucional e legal de protegê-los<sup>16</sup>.

Alexandre de Moraes, no trecho anteriormente citado, enaltece a importante função realizada pelas Polícias e pela Guarda Municipal<sup>17</sup> e, defende, inclusive um tratamento diferenciado para essas carreiras, tendo em vista o grande risco no exercício de suas atividades.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo científico tratou dos diversos aspectos que a Constituição Federal direciona para o tema da Segurança Pública. Pela importância de referido direito, decidiu o legislador constitucional elencar a Segurança Pública entre os Direitos Fundamentais, ou seja, entre aqueles direitos que merecem uma proteção primeira e integral. Além, de ser um Direito Fundamental, a segurança é também considerada em Direito Social.

Foram apresentados os tipos de competências presentes na Carta Política, tanto as competências administrativas, como as competências legislativas. Importante destacar que o

---

<sup>16</sup> MORAES, Alexandre de. Integração na área de Segurança Pública: o grande desafio constitucional. p 19 e 20. [https://www.estadao.com.br/blogs/blog/wpcontent/uploads/sites/41/2021/10/artigosegurancapublica30anosconstituicaofederalfinal\\_041020214349.pdf](https://www.estadao.com.br/blogs/blog/wpcontent/uploads/sites/41/2021/10/artigosegurancapublica30anosconstituicaofederalfinal_041020214349.pdf).

<sup>17</sup> Diversas guardas municipais no país têm inovado e assumido um protagonismo relevante em assuntos que não recebem atenção especial das polícias, como, por exemplo, as patrulhas Maria da Penha, para prevenção e cumprimento da lei contra a violência doméstica. Este é o caso da Guarda Municipal de Campo Grande, em Mato Grosso do Sul. Lá, a guarda exerce ação proativa e realiza visitas de acompanhamento para monitorar o cumprimento das medidas protetivas. Além disso, ela oferece um plantão de 24 horas para atender aos casos de emergência. Entre a inauguração desse serviço, em fevereiro de 2015, e dezembro de 2016, A patrulha Maria da Penha da Guarda Municipal de Campo Grande fez mais de 1.500 visitas domiciliares, nas quais conseguiram entrevistar as beneficiárias, e 169 atendimentos por risco imediato. (SZABÓ, Ilona, RISSO, Melina. Segurança pública para virar o jogo. 1 ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2018. P. 60 e 61).

tema Segurança Pública envolve diversos aspectos que vão muito além do estudo das vinculações e atribuições dos órgãos que compõem a Segurança Pública. Tem-se que estender a abordagem para outros temas importantes para que o direito a Segurança Pública seja amplamente garantido. No estudo das competências, além da vinculação e atribuições dos órgãos de Segurança Pública, importante se faz compreender os entes responsáveis por definir as normas de Direito Penal e Processual Penal, assim como entender a própria organização do nosso Sistema Judiciário e qual ente é responsável por definir sua atuação.

Cada órgão componente do sistema de Segurança Pública é mais diretamente vinculado a um ente da federação e são esses entes os responsáveis por disciplinar o funcionamento dos seus respectivos órgãos. A Polícia Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Penal Federal têm vinculação direta com a União. Já os Estados-membros contam com as Polícias Militares, Corpos de Bombeiros Militares, Polícias Cíveis e Polícias Penais Estaduais. Cabe aos municípios à organização das Guardas Municipais, que são responsáveis pela guarda patrimonial dos bens municipais.

O artigo 144 da Constituição Federal traz o rol dos órgãos que compõem a Segurança Pública: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias cíveis; e polícias militares e corpos de bombeiros. Tramitou no Supremo Tribunal Federal a ADPF 995, que tinha como principal objetivo reconhecer as Guardas Municipais o status de força de segurança, assim como os demais órgãos explicitamente listados nos incisos do artigo 144/CF.

Após haver um empate nos votos do julgamento da ADPF 995, o Ministro Cristiano Zanin definiu a votação e prevaleceu o entendimento segundo o qual as Guardas Municipais compõem as forças de segurança pública responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Opinamos que o entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 955, de fato, corresponde a melhor interpretação legal, haja vista a própria atribuição conferida as Guardas Municipais pela Constituição Federal, no Artigo 144, §8º e, também, pelo fato da lei que criou o Sistema Nacional de Segurança Pública ser explícita em definir as Guardas Municipais como órgão de Segurança Pública.

As Guardas Municipais exercem importante função para preservação do direito à segurança, pois são forças de segurança constituídas e direcionadas pelo ente da Federação (Municípios<sup>18</sup>) que tem a maior proximidade com os indivíduos. Não apenas através da proteção

---

<sup>18</sup> A importância dos municípios para a segurança pública vem crescendo progressivamente, sobretudo quando se entende que sua garantia demanda não apenas ações policiais, mas também ações sociais e econômicas. Na verdade, a análise de dados empíricos demonstra que “a) não há como equacionar o grave problema da segurança pública,

do patrimônio público municipal, as Guardas Municipais podem ser instrumentos de aplicação de políticas públicas voltadas ao enfretamento da violência. Com o respeito as atribuições de cada órgão que compõe as forças de segurança, pois cada um tem sua singularidade, o dever do Estado de prestar segurança pública de qualidade será mais facilmente cumprido e, com isso, os indivíduos terão uma convivência mais pacífica e harmoniosa.

## **REFERÊNCIAS**

AGRA, W. de M. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. Pelo Horizonte: Fórum, 2018. 895p. p. 408.

CANOTILHO, J. J. G. 1941. **Direito constitucional e teoria da constituição**. – 7 ed, 15 reimp. Edt. Edições Almedina. 1521p.

CORRALO, G. da S. KEMMERICH, J. A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo. **Revista brasileira de segurança pública**. p. 126-140.

DI PIETRO, M. S, Z. **Direito administrativo**. 18 ed. – São Paulo: Atlas, 2005.

FISCHER, D. **O dirigismo constitucional e o direito fundamental à Segurança Pública: aspectos jurídicos e fáticos**. p. 142-161.

GALVÃO, C. de B; DUARTE, L. G. M. (2017). Direitos fundamentais, dominação estatal e democracia substantiva. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, 22(3), 109-129. Disponível em: <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v22i31078>. Acesso em: 10 de março de 2024.

LAZZARINI, Á. **Limites do poder de polícia**. p.69 – 83. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46412/46739>. Acesso em: 01 de março de 2024.

---

deixando de enfrentar a questão da exclusão econômica e social; e b) a mera alocação de recursos aos setores de segurança pública – sem que se discuta a eficiência – está fadada a replicar um modelo de polícia esgotado, com desprezíveis resultados para a paz social”. A conclusão é extraída de pesquisa econômica (IPEA) que avaliou dados dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, relativos às décadas de 1980 e 1990<sup>144</sup>. De fato, os municípios brasileiros em que há mais violência são também os que se caracterizam por maior desigualdade e exclusão social. Quando as prefeituras municipais atuam no campo econômico e social, no sentido da redução da desigualdade, estão contribuindo também para a redução dos índices de violência. Isso ocorre especialmente quando as políticas econômicas e sociais de inclusão consideram também o objetivo de prevenir a prática de delitos e, para isso, concentram-se nas áreas de maior risco e beneficiam as parcelas mais sensíveis da população, sobretudo sobre os jovens. Políticas de horário integral nas escolas públicas, fomento ao primeiro emprego, prevenção do uso de drogas, renda mínima, entre outras, possuem um impacto muito significativo na segurança pública, e também se inserem na esfera de competências da administração municipal. (SOUZA NETO, Claudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-na-constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-de-1988conceitua%C3%A7%C3%A3o-constitucionalmente-adequada-c>. p.50.

LIMA, R. S. de. PAULA, L. de. (organizadores). **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?** – 1 ed. 1ª reimpressão – São Paulo: **Contexto**, 2008. 175p.

MORAES, A. de. **Integração na área de Segurança Pública: o grande desafio constitucional**. p 19 e 20. Disponível em: [https://www.estadao.com.br/blogs/blog/wp-content/uploads/sites/41/2021/10/artigosegurancapublica30anosconstituicaoofederalfinal\\_041020214349.pdf](https://www.estadao.com.br/blogs/blog/wp-content/uploads/sites/41/2021/10/artigosegurancapublica30anosconstituicaoofederalfinal_041020214349.pdf). Acesso em: 01 de março de 2024.

SANTIN, V. F. Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão do crime. São Paulo: **Editora Revista dos Tribunais**, 2004, p. 81.

SILVEIRA, V. O. da. SANTOS, M. A. C. dos. **Segurança Pública e a possibilidade Legal de Ampliação da Competência da Guarda Civil Municipal**. Disponível em: <https://professorvladmirsilveira.com.br/seguranca-publica-e-a-possibilidade-legal-de-ampliacao-da-competencia-da-guarda-civil-municipal/>. Acesso em 26 de março de 2024.

SOUZA, A. E, T. de. **Guarda municipal: a responsabilidade dos municípios pela segurança pública**. Curitiba: Juruá, 2015. 165p.

SOUZA, C. P. J. de. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas**. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/seguran%C3%A7-p%C3%BAblica-na-constitui%C3%A7%C3%A3o-federal-de-1988conceitua%C3%A7%C3%A3o-constitucionalmente-adequada-c>. Acesso em: 01 de março de 2024.

SZABÓ, I; RISSO, M. **Segurança pública para virar o jogo**. 1 ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2018. 142p.

TERRA, J. S, J. **A segurança pública como direito fundamental: proposta de modificação da atuação ministerial para a sua tutela**. Disponível em: [https://mpgo.mp.br/revista/pdfs\\_14/7artigo4FINAL\\_Layout\\_1.pdf](https://mpgo.mp.br/revista/pdfs_14/7artigo4FINAL_Layout_1.pdf). Acesso em: 01 de março de 2024.