



Guardas Municipais e controle externo da atividade policial

João Gaspar Rodrigues-Promotor de Justiça no GEAP-Brasil¹

RESUMO: Este estudo surge a partir de inquietações teóricas sobre argumentos contrários e favoráveis à submissão das Guardas Municipais ao controle externo da atividade policial, enquanto função constitucional atribuída ao Ministério Público. Dentro de uma análise descritiva e crítica das diretrizes normativas, judiciais e práticas sobre a temática, serão oferecidas ao leitor, em considerações finais, as perspectivas jurídicas e institucionais indicadoras da necessidade de um controle extracorporativo sobre as Guardas Municipais, que tenha na cidadania sua centralidade e seu coeficiente humanístico.

Palavras-chave: Guarda Municipal. Controle externo da atividade policial. Poder de polícia. Segurança pública. Persecução penal.

1- Introdução

As Guardas Municipais são instituições relacionadas à segurança pública presentes em muitos municípios brasileiros. Elas têm como principal função a proteção de bens, serviços e instalações do município. Podem receber outras denominações consagradas pelo uso, como: guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana ou guarda civil metropolitana.

A Constituição Federal do Brasil não prevê diretamente as Guardas Municipais como órgãos de segurança pública, mas a Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu diretrizes nacionais para as Guardas Civis, atribuindo-lhes o *status* de instituições de segurança pública, conferindo-lhes uma identidade nacional e padronizando, minimamente, sua atuação. Essa lei estabelece que as Guardas Municipais têm o dever de proteger a vida (art. 3, II), a integridade física e o patrimônio dos

¹ joaorodrigues@mpam.mp.br

Rodrigues, J.G.; Guardas Municipais e controle externo da atividade policial. Revista Portuguesa de Ciências Jurídicas V.5, Nº1, p.96-115, Jan./Jun. 2024. Artigo recebido em 09/03/2024. Última versão recebida em 01/04/2024. Aprovado em 15/15/2024

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial cidadãos (art. 4, III), além de colaborar com os demais órgãos de segurança pública em âmbito municipal, estadual e federal (art. 5, IV).

Na confluência entre esses órgãos e o sistema de segurança pública há amplas zonas de imprecisão e de incerteza, a começar pela própria topografia constitucional em que são alojados e previstos. Exercem algum poder de polícia? São estabelecidas relações com a segurança pública? Há pontos de contato com a persecução penal? As respostas a estas indagações ajudarão a delimitar os mecanismos de controle, principalmente os de caráter exógenos.

A partir dessas inquietações teóricas, serão analisados argumentos contrários e favoráveis à submissão das Guardas Municipais ao controle externo da atividade policial, enquanto função constitucional atribuída ao Ministério Público. Dentro de uma análise descritiva e crítica das diretrizes normativas, judiciais e práticas sobre a temática, serão oferecidas ao leitor, em considerações finais, as perspectivas jurídicas e institucionais indicadoras da necessidade de um controle extracorporativo sobre as Guardas Municipais, que tenha na cidadania sua centralidade² e seu coeficiente humanístico.

2- A Guarda Municipal como instituição de vigilância patrimonial do Município: não atração do controle externo

Neste item, serão apresentadas algumas premissas que desembocam na negativa de submissão das Guardas Municipais ao mecanismo constitucional de controle externo da atividade policial. É feito um apanhado de diversos entendimentos que convergem para a referida negativa. De uma perspectiva metodológica, será feita, no item seguinte, uma análise dos argumentos presentes para, a partir disso, extrair as razões finais do ensaio.

As Guardas Municipais foram criadas pela Constituição Federal com atribuições bem específicas e limitadas para proteger bens, serviços e instalações municipais, não detendo a mesma extensão de atuação das polícias. A questão recebe ainda mais luzes quando se verifica que, pelo texto constitucional, todos os órgãos de segurança pública (elencados nos incisos do *caput* do art. 144) exercem a segurança pública para a “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Veja-se que o *caput* não limita a índole da “ordem pública”, “pessoas” e “patrimônio”. Sejam “federais”, “estaduais”, “municipais” ou “distrital”, as polícias tem o dever de agir para preservar essas variáveis em qualquer espaço. O mesmo não se passa com as “guardas civis municipais”, restritas, constitucionalmente, à preservação ou proteção de “bens, serviços e instalações” (CF, art. 144, § 8º) do Município.

² “As relações entre o indivíduo e o Estado são em grande parte definidas pelo conceito de cidadania” (Bickel, 1978, p. 43).

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial

Além de ser, por um lado, restritas ao âmbito do Município, por outro, as atribuições das Guardas Municipais referem-se, tão somente, à vigilância patrimonial de bens, serviços e instalações do respectivo ente político. São, portanto, os guardas municipais vigilantes patrimoniais, não policiais, na acepção moderna do termo e no tratamento recebido nas leis de regência.

Existe uma clara tendência, face aos crescentes índices de criminalidade e de insegurança pública, de dotar as Guardas Municipais com traços comuns às polícias. Tal esforço não é fruto de ponderação razoável fundada na ordem jurídica, mas efeito do ambiente entrópico em que se encontra inserida a segurança pública do país. As leis, todavia, não podem, contrariando o claro intuito do constituinte originário, metamorfosear, ainda que gradativamente e por acréscimos sucessivos, a Guarda Municipal, de vigilante patrimonial municipal em corpo policial dotado de todas as características e poderes imanes (inclusive, porte de arma).

O Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público de São Paulo, editou a Resolução n. 1.516/2022-CPJ, de 22.08.2022 (MPSP, 2022), em que cria o Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública e Controle Externo da Atividade Policial (GAESP) encarregado, dentre outras coisas, de realizar “atividades de execução inerentes ao exercício do controle externo concentrado e regionalizado da atividade de polícia judiciária, polícia militar e guarda civil municipal” (art. 1, inciso I). Todavia, não reconhece à guarda civil municipal o exercício de atividade policial, razão pela qual determina que o GAESP realize apenas “a fiscalização do estrito cumprimento do disposto no art. 144, §8º, da Constituição Federal” (art. 1, inciso I-A).

Atividade policial, considerada à luz do ordenamento processual penal, é aquela com deveres/poderes para prender, deter, conduzir coercitivamente, presidir inquérito policial, conceder fiança, realizar diligências investigatórias, apreender bens etc (Rodrigues, 2016, p. 92). E para efeito de segurança pública também é considerada atividade policial aquela que se liga à defesa civil, à manutenção da ordem pública, à garantia dos direitos fundamentais etc.

A atividade policial se refere a qualquer função pública que no seu exercício manipule poder de polícia, ainda que minimamente; que em suas práticas operacionais tenha, dentre outros deveres, a função de parar e revistar, de vigilância intrusiva, de uso da força etc. Estas tarefas com que o corpo policial está incumbido conferem aos agentes municipais um elevado nível de poder e de autoridade, a exigir mecanismos internos e externos (independentes) de controle. Mas para efeito de controle externo, a atividade policial deve se ligar, direta ou indiretamente, com a segurança pública e a persecução penal. Não havendo esse vínculo, a atividade policial não atrai o controle externo. Veja-se, neste sentido, o art. 1, da Resolução n. 20/2007, do CNMP:

“Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal, da legislação em vigor e da presente Resolução, os organismos RPCJ, Portugal-PT, V.5, Nº1, p. 96-115, jan./Jun.2024 www.revistas.editoraenterprising.net

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução criminal”.

O órgão (de natureza civil ou militar, não importa) para se submeter ao controle externo pelo Ministério Público precisa atender, no mínimo, três variáveis: 1- deter poder de polícia, ainda que mínimo; 2- sua atividade relacionar-se com a segurança pública; 3- sua atividade relacionar-se com a persecução penal.

Com esses elementos (controle externo + atividade policial) bem delimitados, o controle externo da atividade policial pode ser definido como um conjunto de normas tendentes a fiscalizar, interferir, investigar e responsabilizar qualquer atividade policial, ligada à segurança pública e/ou à persecução penal, potencialmente violadora de direitos fundamentais (Rodrigues, 2016, p. 98). E considera-se policial, para efeito de controle externo, como já dito, qualquer atividade pública em que seja exercido poder de polícia numa relação com a persecução penal e/ou segurança pública.

Embora o STF e o STJ reconheçam as Guardas Municipais como órgãos integrantes do SUSP, não lhes atribuem atividade policial, o que impede que exerçam tarefas semelhantes às da polícia militar, como a realização de buscas pessoais. O fato desses órgãos estarem, topograficamente na Constituição no mesmo artigo dos demais órgãos de segurança pública, não autoriza o compartilhamento das mesmas atribuições policíacas (polícia civil, militar etc.). O próprio Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei n. 13.022/2014), ao definir as atribuições das guardas, ressalva “as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal” (art. 2).

Na ADPF 995, o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que as Guardas Municipais integram o Sistema de Segurança Pública. A Corte, em decisão por maioria, julgou procedente a ADPF, “para, nos termos do artigo 144, § 8º, da CF, conceder interpretação conforme à Constituição ao artigo 4º da Lei 13.022/14 e ao artigo 9º da 13.675/18 declarando inconstitucional todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública”³.

Com a ADPF 995 (STF, 2022), abriu-se uma larga janela para o futuro, com mais poderes, atribuições e intervenções próprias dos corpos policiais regulares e tradicionais sendo transferidos e incorporados às Guardas Municipais (em alguns municípios brasileiros [Holambra/SP é um exemplo], esse futuro antecipa-se com a terminologia adotada de “polícias municipais” - REsp 1.977.119). A ingenuidade de crer que este cenário permanecerá tal como estar (sem transformar

³ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 02.10.2023.
RPCJ, Portugal-PT, V.5, N°1, p. 96-115, jan./Jun.2024 www.revistas.editoraenterprising.net

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial
potência em ato), é um equívoco. O STF vem, paulatinamente, ampliando as atribuições das Guardas Municipais, como se entrevê na ADI n. 5538 (2021), no voto vencido do Min. Luis Roberto Barroso:

“A função primordial da guarda municipal, embora o STF já tenha admitido ampliações pontuais das respectivas atribuições (RE 658.570-MG, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, j. em 06.08.2015), ainda é a proteção do patrimônio do Município. Outras atribuições são possíveis, mas a função principal é a proteção do patrimônio dos Municípios”.

Especificamente no RE 658.570-MG (Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Relator p/ Acórdão: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/08/2015, Publicação em 30/09/2015), o STF assentou:

“O art. 144, §8º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município”.

O modelo federativo de segurança pública, ineficiente e caótico, indica claramente esses sinais do futuro. Todavia, no contexto atual não se vislumbra uma instituição policial plena, em pleno exercício de uma atividade policial expandida, de modo a fazer incidir o art. 129, VII, da CF, e toda a normativa regulamentadora daí derivada.

Mesmo que a atividade de guarda municipal execute uma função pública, não representa atividade-fim operacional ou claramente adstrita à atividade policial propriamente dita (poder de polícia + segurança pública + persecução penal, tal como expresso no art. 1, da Res. CNMP 20/2007). Por isso, refoge ao âmbito de atribuição do controle externo da atividade policial. Não há ainda, rigorosamente, atividade policial a ser atribuída à Guarda Municipal e que atraia, portanto, o mecanismo de controle externo exercido pelo Ministério Público.

Isso não implica que o predominante serviço de vigilância patrimonial executado pelas Guardas Municipais escapará aos controles do Estado de Direito. Caso o guarda municipal cometa alguma ilegalidade ou até mesmo abuso de autoridade no exercício da função, a atribuição para investigar e responsabilizar ainda persiste com o Ministério Público, só que do promotor criminal, não do especializado no controle externo da atividade policial.

3- A Guarda Municipal como órgão sujeito ao controle externo: relação entre poder de polícia, segurança pública e persecução penal

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial

Decididamente, o entendimento aduzido no item anterior não se sustenta, apesar dos argumentos racionais⁴ esgrimidos. Algumas premissas são falsas e, portanto, incapazes de estabelecer verdades evidentes ou provas demonstrativas. A partir delas, as inferências e as conclusões correspondentes restam comprometidas, exigindo uma contraleitura. À luz do Direito e dos fatos, a Guarda Municipal reúne sim, principalmente diante das diretrizes normativas em vigor (Lei Federal n. 13.022/2014 e Resolução n. 20/2007, do CNMP) e das últimas decisões judiciais sobre a matéria (ADPF 995 e REsp 1.977.119), os três vetores básicos (poder de polícia + segurança pública + persecução penal) para atrair o controle externo da atividade policial.

O alcance desta tríade (poder de polícia + segurança pública + persecução penal) pode muito bem exigir a assistência de novos instrumentos de controle e de supervisão, como o exercido pelo Ministério Público. Ao sinal de menor agravo aos seus direitos fundamentais, o cidadão precisa contar com mecanismos céleres de controle e de responsabilização. Isto integra a verdadeira essência do constitucionalismo e um justo paradigma de um governo republicano.

O art. 1º., da Resolução n. 20/20075, do CNMP, incorpora um viés indutivo quando relaciona poder de polícia, segurança pública e persecução criminal a um segundo nível de órgãos sujeitos ao controle externo da atividade policial, além dos especificamente enumerados no art. 144, da CF. Não fica presa, a norma resolutiva, à *segurança pública monocular* – acolhida pelo constituinte originário -, acenando para a *segurança pública integral* (que alcança outras vulnerabilidades sociais capazes de gerar insegurança pública, que não apenas o crime e a violência).

Na verdade, se a atribuição constitucional do controle externo da atividade policial tivesse sido fruto de luta institucional do Ministério Público, com sólida estrutura conceitual, a submissão das GM's ao CEAP (controle externo da atividade policial) já seria fato consumado desde 1988. A atribuição do CEAP foi, de última hora, lançada na fatura da instituição, sem que ninguém soubesse exatamente do que se tratava.

Tanto é assim, que cinco anos depois de promulgada a Constituição foi editada a Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), sem nenhuma referência ao CEAP. Prova provada de que a função constitucional era totalmente desconhecida ou não tinha sido sequer cogitada. Essa deficiência conceitual⁶ e normativa responde, até hoje, por uma certa inércia no desenvolvimento efetivo do CEAP.

⁴ Um bom argumento, um argumento bem fundado, é aquele que resiste à crítica, ao teste de falsificabilidade e a favor do qual se pode apresentar um caso que atenda aos critérios exigidos para merecer uma conclusão favorável (Atienza, 2002, p. 135). Os argumentos do item 2, neste sentido, não resistem ao equivalente teste de falsificabilidade que será apresentado neste item 3.

⁵ Até à edição da Resolução CNMP n. 20/2007, verdade seja dita, o controle externo da atividade policial permaneceu sem um conteúdo jurídico específico.

⁶ Conceitos não são apenas parâmetros teóricos. Na verdade, criam atitudes, tendem a fixar coordenadas do espírito, influem no pensamento e na ação futura (Bickel, 1978, p. 15-16). E acrescenta Bickel (1978, p. 80): “o que é geralmente lido, visto, ouvido e feito interfere conosco, queiramos ou não, pois constitui o nosso meio ambiente”. RPCJ, Portugal-PT, V.5, Nº1, p. 96-115, jan./Jun.2024 www.revistas.editoraenterprising.net

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial

É hora de acordar do cochilo dogmático que já dura 35 anos e por mãos à obra, no sentido de reforçar a estrutura conceitual, normativa, material e institucional desta importantíssima função constitucional atribuída ao Ministério Público, injetando-lhe mais teoria.

Nos itens seguintes será analisada a relação entre o poder de polícia das GM's, a segurança pública integral e a persecução penal, de modo a evidenciar a submissão ao controle externo.

3.1- Poder de polícia

Os agentes de polícia, ou outros agentes de aplicação da lei, ao exercerem as suas funções de aplicação da lei, frequentemente condicionam as liberdades e os direitos humanos das pessoas (Dissel/Tait, 2011). De acordo com a Lei Federal nº 13.022/2014, as Guardas Municipais podem exercer atividades de fiscalização, controle e regulamentação em determinadas áreas. Isto é poder de polícia, e as Guardas Municipais, ainda que minimamente, o exercem. No entanto, esse poder de polícia é limitado ao âmbito municipal e não se estende a todas as atividades policiais. Quando, por exemplo, realizam buscas pessoais (relacionadas ao seu mister constitucional, conforme autorizado no REsp 1.977.119 – STJ, 2022), estão, ainda que minimamente, fazendo uso de um poder de polícia. Na verdade, a busca pessoal se insere como “medida invasiva típica da atividade policial”.

Sobre o poder de busca ou revista pessoal das Guardas Municipais, é ilustrativo transcrever o entendimento do STJ no multicitado e paradigmático REsp 1.977.119 (2022):

“Poderão, todavia, segundo penso, realizar busca pessoal em situações absolutamente excepcionais – e por isso interpretadas restritivamente – nas quais se demonstre concretamente haver clara, direta e imediata relação de pertinência com a finalidade da corporação, isto é, a tutela dos bens, serviços e instalações municipais. A possibilidade absolutamente excepcional de guardas municipais realizarem busca pessoal surge tão somente quando se tratar de instrumento imprescindível para a realização do limitado e específico escopo de proteção do patrimônio municipal. Aqui, sim, se aplica a teoria dos poderes implícitos, de modo que, para o fim exclusivo de conseguirem realizar adequadamente a tutela dos bens, serviços e instalações municipais, estão as guardas municipais autorizadas – se presentes os requisitos do art. 244 do CPP – a revistar indivíduos sobre os quais recaia fundada suspeita da prática de crimes que atinjam de maneira clara, direta e imediata os bens, serviços e instalações do município”.

Mesmo que a medida invasiva da busca pessoal seja executada em “situações absolutamente excepcionais”, ainda assim, atende ao exercício de poder de polícia mínimo, exigido

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial na Resolução n 20/2007, do CNMP, para qualificar a atividade do guarda municipal como sujeita ao controle externo ministerial. Outras medidas derivadas do poder de polícia podem ser adotadas legalmente: apreensão de *res furtiva* em crime aquisitivo em instalações ou bens municipais (terminais de transporte coletivo urbano, Unidade Básicas de Saúde etc.), preservação da cena do crime (intrusão no direito de ir e vir dos cidadãos) etc.

Não é necessário uma “instituição policial plena, em pleno exercício de uma atividade policial expandida” (eis uma premissa falsa apresentada no item 2) para submeter-se ao controle externo do Ministério Público. Basta que o poder de polícia seja exercido em escala mínima, pois mesmo neste nível, os direitos fundamentais dos cidadãos já se encontram sob o risco do arbítrio estatal. Não se exige sejam “*verdadeiras polícias municipais*”, *equiparáveis, em abrangência ou extensão, às “atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil” para atrair a função constitucional de controle externo concentrado e difuso do MP. É suficiente que exerçam, minimamente, qualquer poder de polícia (ou como vem inscrito no art. 1º., da Res. CNMP n. 20/2007: “parcela de poder de polícia”)*.

Embora o STF e o STJ reconheçam as Guardas Municipais como órgãos integrantes do SUSP, não lhes atribuem atividade policial, o que impede que exerçam tarefas semelhantes às da polícia militar, como a realização de buscas pessoais fora do âmbito municipal.

No item 2, afirma-se que a “atividade de guarda municipal não representa atividade-fim operacional ou claramente adstrita à atividade policial propriamente dita (...). Não há ainda, rigorosamente, atividade policial a ser atribuída à Guarda Municipal e que atraia, portanto, o mecanismo de controle externo exercido pelo Ministério Público”. Mais uma premissa falsa que desafia análise.

A expressão “atividade policial” contida no inciso VII, do art. 129, da Constituição, pode induzir a erro o intérprete, levando-o a acreditar que o controle externo é levado a cabo unicamente sobre corpos policiais, plenamente constituídos e operacionais, inscritos no art. 144 e seus incisos, da CF. Não é bem assim. Atividade policial é aquela decorrente do poder de polícia, e não, simplesmente, de um órgão policial. Se assim fosse, a atividade-meio praticada pelas corporações policiais seria abrangida pelo controle externo, e não o é, pois deriva de gestão administrativa, e não do poder de polícia inerente à atividade-fim.

Se o intérprete fica preso à literalidade da norma do art. 129, inc. VII, da CF, acaba cometendo o mesmo equívoco do constituinte originário de confundir segurança pública com o combate ao crime e à violência, e atribuindo-a, por conta disso, simplesmente a órgãos ou corpos policiais, tal como disposto no art. 144 e seus incisos, da CF.

O exercício do poder de polícia, ainda que excepcionalmente ou em escala mínima, é elemento primeiro a emitir sinais de que determinado órgão é candidato a submeter-se ao controle

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial

externo da atividade policial. Não existindo qualquer resquício de poder de polícia, não se passa às etapas seguintes que o relaciona à segurança pública e à persecução penal.

3.2- Relação com a segurança pública

Em qualquer Estado de Direito, a função policial tem um amplo campo de ação no tema da segurança pública (**Ballesteros, 2019, p. 253**). Quando a ADPF 995 declara as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública, resta atendido o vetor que relaciona o exercício do poder de polícia com a segurança pública. De certo modo, a decisão da Corte Suprema apenas reafirma a topografia constitucional das guardas municipais e disposições legais pertinentes.

Na ADI n. 5538 (2021), o STF reconhece “que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade”. E ainda sustenta a Corte, no mesmo julgamento que:

“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, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública”.

No julgamento aludido acima, o STF recheia o acórdão com expressões que relacionam as GM's com a segurança pública: “executam atividade de segurança pública”, “integrante operacional do SUSP (Sistema Único de Segurança Pública)”, “faz parte do sistema geral de segurança pública”, “presença efetiva das Guardas Municipais no sistema de segurança pública do país”, “efetiva participação na segurança pública”, “agentes de segurança pública” etc.

Também no REsp 1.977.119 (2022), o relator entende que os integrantes das guardas municipais são “agentes públicos com atribuição *sui generis* de segurança, pois, embora não elencados no rol de incisos do art. 144, caput, da Constituição, estão inseridos no § 8º de tal dispositivo; dentro, portanto, do Título V, Capítulo III, da Constituição, que trata da segurança pública em sentido lato”.

A Carta Final do X Encontro Nacional do Ministério Público no Controle Externo da Atividade Policial (ENCEAP, 2020) apresentou enunciado tímido, já superado pela realidade normativa e jurisprudencial:

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial

“Caberá ao Ministério Público, dentro do exercício amplo do controle externo da atividade policial, a fiscalização das guardas municipais exclusivamente com relação aos seus atos com repercussão na segurança pública”.

Se a segurança pública tem por objeto a incolumidade das pessoas e do patrimônio, é inegável que às Guardas Municipais, ainda que reguladas de forma deslocada no §8.º do art. 144 CF/1988, compete uma função de segurança pública, mais precisamente, a preservação da incolumidade do patrimônio do Município (Zago/Carvalho, 2015). A esfera municipal exerce funções de segurança pública, ainda que restritas à proteção de seus bens e serviços. Ademais, a presença das guardas municipais no capítulo da segurança pública, e não meramente entre as competências próprias do Município, parece indicar que elas têm um papel relevante a desempenhar nesta política pública, ainda que precipuamente voltado à proteção patrimonial.

O art. 9º., da Lei n. 13.675/2018 (Sistema Único de Segurança Pública – SUSP), em sentido convergente às disposições constitucionais, não deixa dúvidas da relação das GM’s com a segurança pública:

“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”.

O art. 9º., § 2º, inciso VII, da Lei n. 13.675/2018, elenca a Guarda Municipal como órgão integrante operacional do SUSP. E no §4º, atribui aos municípios o dever de implantar programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento.

O atrelamento das Guardas Municipais à proteção de bens, serviços e instalações municipais lhes confirmam o vínculo com a segurança pública, imersas num processo de produção de segurança mais abrangente, tal como modernamente compreendida. Tradicionalmente, a segurança pública ligava-se a uma interpretação policlesca e criminal. Hoje em dia, seu sentido já não é tão restrito e limitado. A segurança pública ultrapassa a proteção contra a violência, a criminalidade e o uso da força pública; é multirrelacional. Supõe uma proteção integral das pessoas ante ameaças e vulnerabilidades individuais ou públicas de diversas índoles.

A segurança pública não se liga apenas ao crime ou ao sistema penal, alcançando direitos civis, sociais, políticos etc., e toda uma gama de riscos proporcionados pela sociedade pós-moderna (Rodrigues, 2009, pp. 42-43/119). A segurança integral, além disso, se constitui num

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial

conceito que supera a tradicional exclusividade, militar e policial, que distinguiu a segurança pública por muito tempo. Há uma multiplicidade de novos agentes e causas de riscos e perigos, que não apenas os relacionados ao crime e à violência. É neste contexto maior de segurança pública que se integram as Guardas Municipais.

A Constituição Federal, em seu texto, não observou que a segurança pública não se resume a uma questão de polícia (Zago/Carvalho, 2015). O legislador constituinte brasileiro parece ter se olvidado desse fato ao enumerar, nos incisos do art. 144 CF/1988, os seguintes órgãos de segurança pública: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícia penal, polícias militares e os corpos de bombeiros militares.

Em um Estado democrático e progressista, a segurança é um fator que contribui para o bem-estar social e a qualidade de vida (Valencia Ramírez, 2002). O desenvolvimento de uma nova cultura e concepção de segurança não deve estar limitado apenas à prevenção ou perseguição do crime, mas orientado a promover a salvaguarda e garantia de todos os direitos humanos.

É importante destacar um ponto: a competência das GM's para proteção dos serviços, instalações e bens municipais, se estende também, por uma interpretação sistemática e extensiva, para atuar na proteção de bens imateriais, como a ordem pública municipal. Ordem pública municipal que recebe alguma concreção na competência legal atribuída às GM's de "proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais" (art. 5, III, da Lei n. 13.022/2014). Estreita-se, com isso, ainda mais a relação orgânica desses órgãos com a segurança pública.

As funções atribuídas às GM's não são de mera vigilância patrimonial, mas de prevenção e de controle, ou em outras palavras, de manutenção da ordem e de aplicação da lei (Ramírez, 2021, p. 26), embora restritas ao âmbito municipal. Funções tipicamente de polícia, em sentido amplo, ainda mais fortalecidas por uma atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada com outros órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados e do Distrito Federal em articulação com a sociedade (art. 1, da Lei n. 13.675/2018). E tais prerrogativas não são pensadas para subjugar a população, mas para garantir os direitos e as liberdades desta de usar livremente e sem receio, os bens, serviços e instalações municipais.

Além do controle externo ministerial impor-se às guardas municipais a partir de uma abordagem técnico-jurídica, um vetor extrajurídico, pragmático, merece ser analisado. A maioria dos 5.568 municípios do Brasil é constituída por pequenas e longínquas localidades, normalmente dominadas por lideranças políticas com duvidoso compromisso com o Estado de Direito (mais afeitas à política paroquiana de perfil antigo). Sem um controle externo independente, essas Guardas

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial

Municipais podem, facilmente, se transformar em milícias a serviço desse micromundo da política local⁷, podendo causar danos profundos aos direitos fundamentais dos moradores desses municípios⁸.

Neste ponto, indaga-se com Giorgio Agamben (2004, p. 39): como pode uma anomia ser inscrita na ordem jurídica? Como uma instituição prevista e criada em espaço nobre da Constituição (capítulo da Segurança Pública) pode se transformar em instrumento de caos? Como é possível o ordenamento jurídico ter uma lacuna de controle justamente quanto a uma situação crucial de alcance tão largo? Certamente este não foi o propósito do constituinte originário ou fundador. E como a vontade originária precisa ser respeitada e preservada das inconsistências e contradições internas, as salvaguardas constitucionais devem ser acionadas para equilibrar os poderes institucionais e sociais ao longo de toda a Federação brasileira.

Uma *quaestio iuris* precisa ter sentido em relação ao sistema jurídico existente (*justificação interna*) e em relação ao que ocorre no mundo (*justificação externa* ou *de segundo nível*). Na combinação entre as exigências sociais e a dogmática jurídica, reside um potencial inexplorado para uma crítica do Direito; para uma “responsividade” das estruturas sistêmicas do Direito. Como diz Buckley (1971, p. 209), para que o nosso aparelho conceitual reflita a realidade, não deve tentar resolver questões empíricas escoradas apenas no que decretam as definições.

Imagine-se o potencial caótico e disruptivo de Guardas Municipais criadas e instituídas na contextura política aludida, sem a supervisão de um órgão de controle externo independente e impessoal. Seria a cultura perfeita para uma atuação arbitrária, abusiva e fora da lei. Nas razões do REsp 1.977.119 (STJ, 2022), o relator ainda aventava uma hipótese cerebrina, mas plausível, de “guerras civis internas instrumentalizadas por meio de milícias locais, ou até em eventuais insurgências armadas de comandos municipais em face do poder estadual em virtude de divergências políticas entre as respectivas lideranças”.

Na ADI n. 5538 (2021), o STF destaca a superior relevância da segurança pública para a estabilidade democrática no país, ao dizer que:

“A ruptura da segurança pública é tão grave que a Constituição Federal permite a decretação do Estado de Defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social, quando ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional; inclusive, com a restrição de diversos direitos fundamentais, conforme previsto no artigo 136 do texto constitucional. Caso o próprio Estado de defesa se mostre ineficaz, haverá,

⁷ “Não é incomum verificar rondas ostensivas de integrantes da Guarda Municipal imitando a polícia. Neste imenso país, corre-se o risco de se ter “guardas pretorianas” de prefeitos populistas e de chefetes da velha política do coronelato e clientelismo” (Marrey, 2016).

⁸ Essa questão política e o fato do controle externo ser ou não executado pelo Ministério Público constituem, segundo Velasquez (2015, p. 82), “tema de grande relevância e que acarretará consequências diretas à segurança pública brasileira”. É válido, portanto, analisar o tema atentamente. RPCJ, Portugal-PT, V.5, Nº1, p. 96-115, jan./Jun.2024 www.revistas.editoraenterprising.net

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial

inclusive, a possibilidade de decretação do Estado de Sítio, nos termos do inciso I do artigo 137da Carta Magna”.

A população desses milhares de municípios não pode ser refém de uma indeterminação jurídica ou de uma falta de responsividade jurídica (ou institucional), em prejuízo de seus direitos fundamentais mais básicos. Situação que gera uma assimetria abusiva: o corpo burocrático com mais poder (em contínua expansão corporativa) e os cidadãos com menos direitos e expostos a agentes sem supervisão externa imparcial e independente. A inaceitabilidade dessas consequências indica uma clara rota hermenêutica ao Ministério Público, enquanto guardião das promessas constitucionais⁹.

Alguns municípios, como aponta esquematicamente o multicitado REsp 1.977.119 do STJ (2022), já estão armando suas guardas municipais com artefatos letais de grosso calibre, equipamentos de uso bélico (fuzis, metralhadoras), de alto poder letal e de uso exclusivo das Forças Armadas. Cada vez mais, esses órgãos estão, sob a lógica inexorável da força e do mimetismo, expandindo-se e militarizando-se, e avançando sobre atividades tipicamente de persecução penal. Em dois municípios, as ocorrências apresentadas em delegacias de polícia são, predominantemente, feitas pelas Guardas Municipais, como indica o quadro abaixo:

Município	Ano	Percentual de ocorrências
Holambra/SP	2015 - 2021	63,3% - 80,2%
Indaiatuba/SP	2019 - 2020	70,54% - 72,58%

Fonte: STJ, REsp 1.977.119.

É necessário observar que, em temas sensíveis à população (como a segurança pública, por exemplo), uma abordagem pragmática não válida ou justificada juridicamente, pode, eventualmente, se provar certa, ajudando a construir uma teoria que a justifique aos olhos da técnica jurídica. Principalmente, se for considerado que o dinamismo dos fatos, em regra, sobreleva-se à evolução jurídica (Monreal, 1988, p. 24). O Direito surge após a vida (*ubi societas, ibi jus*); o fato jurídico nasce para regular o fato social (*ex facto oritur ius*). A dinâmica social está sempre à frente da norma jurídica¹⁰. E no caso específico da segurança pública brasileira, dado o caráter entrópico e conflitualista, o Direito deve se adaptar a um ritmo de mudança vulcanicamente intenso.

⁹ Cf. João Gaspar Rodrigues, **Ministério Público Resolutivo: o guardião das promessas constitucionais**. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2023.

¹⁰ “Afetos, sentimentos, fúria, revolta, amor, ódio com todas as banalidades da vida formam a força pulsante do direito. O mundo da vida do direito é a força da vida. Sem ela, o direito é sem força, *dead letter law*” (Fischer-RPCJ, Portugal-PT, V.5, Nº1, p. 96-115, jan./Jun.2024 www.revistas.editoraenterprising.net)

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial

Essa situação social e política que toca a todos os municípios (e suas respectivas populações) não pode ser normatizada e, portanto, não se submete a uma percepção técnica ou jurídica. É uma *quaestio facti* de importância, indiscutivelmente, fundamental, e existe independentemente de uma formulação jurídica.

É fato que as Guardas Municipais existem, possuem poder de polícia, estão relacionadas com a segurança pública e a persecução penal (pelo menos, no que diz respeito à vigilância patrimonial do município) e o feixe expansivo dessas atribuições apresenta, simultaneamente, a possibilidade de graves abusos ou violações aos direitos. Logo, assumir o encargo de controlá-las parece ser, dentro de uma lógica consequencialista, o próximo passo no tabuleiro de freios e contrapesos. É não apenas um dever jurídico (como exposto acima), mas uma necessidade, diante de sucessivas usurpações de atribuições em diversos municípios, como reiteradamente apreciado (e declarado) pelo STJ e STF. E quanto mais tempo é gasto na indecisão e na incerteza de seu controle externo pelo MP (criando-se uma espécie de *vacuum* institucional), mais a questão deixa de ser jurídica e passa a ser extrajurídica, com desdobramentos imprevisíveis (incluindo, infelizmente, emulações institucionais).

3.3- Relação com a persecução penal

Como já dito, a Resolução CNMP n. 20/2007, qualquer órgão civil ou militar, submete-se ao controle externo quando lhe “seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução criminal”. Veja-se que a resolução não fala em “atribuição expressa” para a persecução criminal, mas em poder de polícia relacionado à persecução criminal.

A persecução penal recebe sua extensão conceitual na repressão a delitos, ou seja, representa a perseguição e a punição de violações criminais. Praticada uma infração penal, surge para o Estado a prerrogativa punitiva, um dever/poder de perseguir o transgressor e aplicar-lhe a sanção própria (resposta estatal). O conceito abrange o conhecimento do fato delituoso (atuação diante do flagrante e de uma *notitia criminis*), a investigação (fase pré-processual), o processo penal e a aplicação de sanções (execução penal).

A propósito diz Figueiredo (2016, p. 324):

“Prevalece que a persecução penal contém duas fases, a pré- -processual (inquérito policial ou procedimento investigatório criminal ministerial) e a processual (*persecutio criminis in judicio*) (Rcl 10644 MC, relator ministro Celso de Mello, Decisão Monocrática, julgamento em

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial

14.4.2011, DJe de 19 abr. 2011). Em uma visão mais ampla de persecução penal como a repressão ou resposta estatal ao cometimento de infrações penais, principalmente para os fins do presente artigo, vale incluir a fase da execução penal. Ainda, não como fase, mas como evento inaugural da persecução, há o conhecimento do fato, a gerar dois tipos de atuações persecutórias: atuação diante de um flagrante e atuação diante de uma notícia de fato”.

Como as Guardas Municipais se relacionam com a persecução penal? Como órgão provocador ou acionador. Quando a GM, em seu estrito dever constitucional, flagra um indivíduo cometendo um furto contra bens, serviços ou instalações municipais, reúne os elementos preliminares de convicção (apreensão das *res furtiva*, preservação do local do crime, *etc*) e encaminha a ocorrência para a delegacia de polícia, provocando, dessa forma, a persecução penal por parte do Estado-polícia. Estabelece-se, então, uma relação direta entre a GM e a persecução penal, tal como exigido no art. 1º., da Resolução n. 20/2007, do CNMP.

Este poder de provocar a persecução penal vem insculpido expressamente na Lei n. 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais):

“São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

- Encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário” (ar. 5, inciso XIV).

O exercício do controle externo sobre as Guardas Municipais presta-se, em princípio, a dois objetivos: 1- preservar os direitos e as garantias fundamentais dos cidadãos, numa busca ativa e exaustiva por efetividade; 2- manter o órgão civil dentro de suas atribuições constitucionais e legais, impedindo que avance sobre as atribuições propriamente policiais, aproveitando-se de condições favoráveis que se apresentam – como brechas legais e judiciais que surgem aqui e ali. Compete ao Ministério Público garantir que o crescimento e o fortalecimento institucional das guardas municipais ocorram dentro de critérios de razoabilidade e de atenção ao superior interesse público, não como impulsos corporativos de natureza subalterna. Forças corporativas irrestritas ou parcamente controladas, podem constituir séria ameaça aos direitos fundamentais e eventual doutrina ou hipótese que sustente tal *status* é imprópria ao consumo moderno de poderes limitados ou controláveis.

Na busca por uma solução adequada sobre a supervisão ministerial em relação às GM's, estabelece-se um silogismo perfeito: 1- premissa maior = todo órgão dotado de poder de polícia relacionado com a segurança pública e a persecução penal se submete ao controle externo da atividade

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial
policial; 2- premissa menor ou fática = a GM é órgão civil dotado de poder de polícia relacionado com a segurança pública e a persecução penal; 3- conclusão = logo, a GM se submete ao controle externo.

4- Considerações finais

A questão abordada ao longo deste ensaio não se coloca apenas como uma questão jurídica de amplo alcance, mas acena também com aspectos políticos importantes, sobre os quais o Ministério Público, enquanto instituição guardiã das promessas constitucionais, precisa conferir a devida importância. Assim, antes que circunstâncias exteriores determinem os rumos das atribuições do MP, é preferível que a instituição antecipe-se, e juridicamente agregue ao seu quadro de atuação, o controle concentrado e difuso sobre as Guardas Municipais. O desenvolvimento ministerial não se faz de fora para dentro, mas de dentro para fora. As circunstâncias externas são sempre acessórias: ajudam na interpretação jurídica ou contrariam, mas nunca devem determinar o *fiat* institucional.

Capturar essa anomia em germen (a contínua militarização das GM's), controlar os ímpetos corporativos, garantir o predomínio do Direito em todo o território nacional e realinhar a atuação desses organismos, é o desafio constante lançado ao Ministério Público e à sua função constitucional de controle externo da atividade policial. Não é possível, nem recomendável, deixar que os acontecimentos, simplesmente, se regularizem por si.

A situação parece bastante clara. De um lado, há o marco normativo a avalizar a submissão das GM's ao controle externo do MP. De outro, há um avanço crescente de atribuições conferidas – e autoconferidas -, demandando um controle especializado e impessoal pelo risco real de violação de direitos fundamentais. Existem, portanto, duas variáveis teórico-práticas devidamente alinhadas que levam a um resultado certo: submissão da GM ao controle externo da atividade policial, tal como previsto no art. 129, inciso VII, da CF e nas diretrizes infraconstitucionais existentes.

Órgãos dotados de alguma parcela de poder de polícia com algum grau de relação com a segurança pública e a persecução penal, como diz a Resolução n. 20/2007, do CNMP, não podem executar suas funções intrusivas sem qualquer oposição, calibragem ou controle externo independente. Numa democracia, determina a boa sabedoria prática, onde quer que exista uma equação de poder, surgem, indefectivelmente, questões de legitimidade e de controle¹¹, num largo quadro de multirrelacionalidade. É a Guarda Municipal, portanto, órgão integrante do sistema de controle externo da atividade policial, incumbência constitucional do Ministério Público e salvaguarda relevante na garantia dos direitos fundamentais.

¹¹ “Na organização jurídica constitucional do governo qualquer exercício do poder da sociedade politicamente organizada exige controles” (Pound, 1965, p. 87).
RPCJ, Portugal-PT, V.5, Nº1, p. 96-115, jan./Jun.2024 www.revistas.editoraenterprising.net

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial

Obviamente que o controle externo da atividade policial a ser exercido pelo Ministério Público sobre as Guardas Municipais não as tornam, só por isso, um corpo policial ou uma polícia municipal. Assim como os peritos criminais também não se tornam, pela submissão ao referido controle, policiais (ou como querem, uma “polícia científica” – STF, ADI n. 2.575-PR). Com isso, a submissão desses órgãos à supervisão ministerial, a partir desse esquematismo fundamental, não afeta a discussão sobre eventual municipalização da segurança pública.

Referências:

- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo:Boitempo, 2ª. ed., 2004.
- ATIENZA, Manuel. **As razões do Direito. Teorias da argumentação jurídica**. Tradução de Maria Cristina Guimarães Cupertino. São Paulo:Landy, 2ª. ed., 2002.
- BALLESTEROS, María José Bernal. **La función policial desde la perspectiva de los derechos humanos y la ética pública**. IUS- Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México, Vol. 13, n. 44, julio - diciembre de 2019, pp. 251-279.
- BICKEL, Alexander M. **A ética do consentimento**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro:Agir, 1978.
- BUCKLEY, Walter. **A sociologia e a moderna teoria dos sistemas**. Tradução de Octavio Mendes Cajado. São Paulo:Cultrix, 1971.
- DISSEL, Amanda.; TAIT, Sean. **Indicadores para a implementação do Código de Conduta da Organização para a Cooperação dos Chefes de Polícia da África Austral (SARPCCO)**. 2011. African Policing Civilian Oversight Forum (APCOF). Disponível em: <https://apcof.org/wp->

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial
content/uploads/2016/05/Implementing-the-SARPCCO-Code-of-Conduct-Portuguese-.pdf. Acesso em: 07.10.2023.

ENCONTRO NACIONAL DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL (ENCEAP). **X Encontro Nacional do Ministério Público no Controle Externo da Atividade Policial**. 2020. Disponível em: https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/ENCONTROS_2020/Carta_de_conclus%C3%A3o_do_X_ENCEAP.pdf. Acesso em: 16.11.2023.

FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. **Persecução penal mais eficiente e democrática: seletividade declarada e regradada**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 15, n. 47, jan./jun. 2016, pp. 321-349.

FISCHER-LESCANO, Andreas. **Uma “força justa e não violenta”? Uma crítica do direito na sociedade global**. Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 27, n. 2, 2015, pp. 103-127.

MARREY, Luiz Antônio Guimarães. **Quando a Guarda Municipal age como polícia, abre-se a porta para a violência**. Revista Consultor Jurídico, 11 de julho de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-11/mp-debate-guarda-municipal-age-policia-abre-porta-violencia>. Acesso em: 17.10.2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO (MPSP). **Resolução n. 1.516/2022-CPJ, de 22.08.2022**. [São Paulo, SP]:Colégio de Procuradores de Justiça, [2022]. Disponível em: <https://ponte.org/wp-content/uploads/2022/08/Resoluc%C3%A7%C3%A3o-1.516-22-CPJ-GAESP.pdf>. Acesso: 30.09.2023.

MONREAL, Eduardo Novoa. **O Direito como obstáculo à transformação social**. Porto Alegre:Sergio Antonio Fabris, 1988.

POUND, Roscoe. **Justiça conforme a lei**. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo:Ibrasa, Col. “Clássicos da Democracia”, n. 30, 1965.

RAMÍREZ, Augusto Rigoberto López. **¿Cómo clasificar las actividades policiales y evaluar la orientación práctica de la policía?** Revista Logos Ciencia & Tecnología, 13(2), mayo-agosto, 2021, pp. 24-38.

RODRIGUES, João Gaspar. **Segurança pública e comunidade: alternativas à crise**. Porto Alegre:Safe, 2009.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público Resolutivo: o guardião das promessas constitucionais**. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **REsp n. 1.977.119/SP**. Relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 16/8/2022, DJe de 23/8/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/guarda-busca-pessoal.pdf>. Acesso em: 15.10.2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Adin n. 5538/DF**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 01.03.2021. Disponível em:

Guardas Municipais e controle externo da atividade policial

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346443722&ext=.pdf>. Acesso em: 21.10.2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **ADPF n. 995**, Rel. Min. Alexandre de Moraes. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 28.11.2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **RE 658.570-MG**. Relator Ministro MARCO AURÉLIO, Relator p/ Acórdão: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/08/2015, Publicação em 30/09/2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4146148&numeroProcesso=658570&classeProcesso=RE&numeroTema=472>. Acesso em: 28.11.2023.

VALENCIA RAMÍREZ, Verónica Guadalupe. **La seguridad pública como derecho humano**. IN: **Certamen de ensayo sobre derechos humanos**, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México - Legislatura del Estado de México, 2002. Disponível em: <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/10450>. Acesso em: 20.10.2023.

VELASQUEZ, Douglas Pohlmann. **A Inconstitucionalidade Material da Lei nº 13.022/2014 – Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Revista Síntese:Direito Administrativo, São Paulo, v. 10, n. 111, mar. 2015.

ZAGO, Mariana Augusta dos Santos.; CARVALHO, Guilherme Siqueira de. **O Estatuto Geral das guardas municipais (lei 13.022/2014): considerações sobre sua constitucionalidade à luz da repartição federativa de competências**. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo (REDAC), 2015, vol. 21, 2015. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.21.09.PDF. Acesso em: 16.10.2023.

Municipal Guards and External Control of Police Activities

ABSTRACT:

This study arises from theoretical concerns regarding arguments both for and against subjecting Municipal Guards to external control of police activities, as a constitutional function attributed to the Public Prosecutor's Office. Through a descriptive and critical analysis of normative, judicial, and practical guidelines on the subject, the reader will be presented, in the final considerations, with legal and institutional perspectives indicating the need for external oversight of Municipal Guards, with citizenship as its centrality and humanistic coefficient.

Keywords: Municipal Guard. External control of police activities. Police power. Public security. Criminal prosecution.

Guardias Municipales y Control Externo de las Actividades Policiales

RESUMEN:

Este estudio surge de inquietudes teóricas sobre argumentos a favor y en contra de someter a las Guardias Municipales a un control externo de las actividades policiales, como función constitucional atribuida al Ministerio Público. A través de un análisis descriptivo y crítico de lineamientos normativos, judiciales y prácticos sobre el tema, se presentará al lector, en las consideraciones finales, perspectivas jurídicas e institucionales que indican la necesidad de un control externo de las Guardias Municipales, con la ciudadanía como centralidad y coeficiente humanista.

Palabras clave: Guardia Municipal. Control externo de las actividades policiales. Poder policial. Seguridad Pública. Enjuiciamiento criminal.