

O Papel das Guardas Municipais na Segurança Pública



SUPESP-CE
Superintendência de Pesquisa
e Estratégia de Segurança Pública



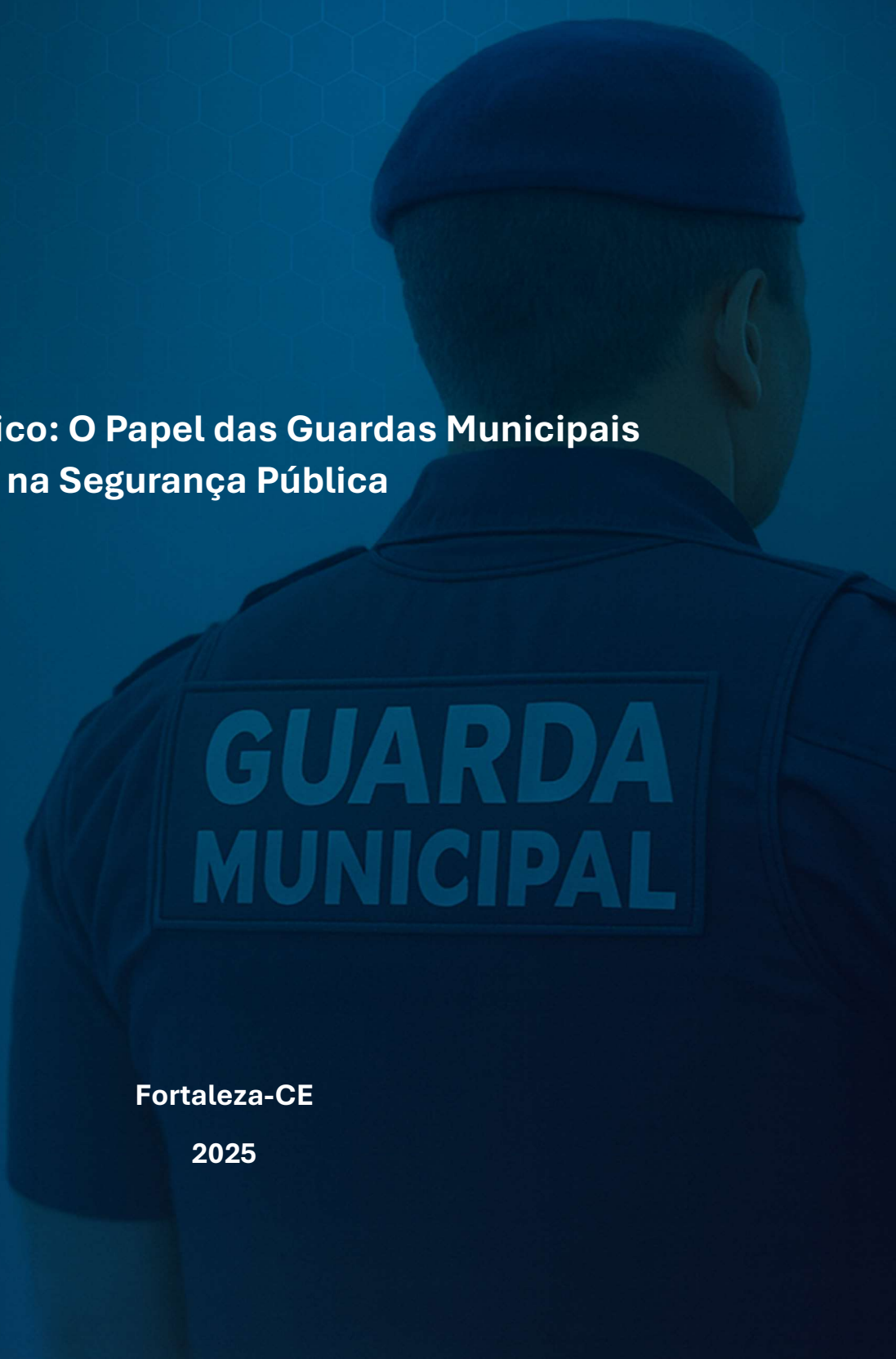
CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DA SEGURANÇA
PÚBLICA E DEFESA SOCIAL

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL – SSPDS

SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA PÚBLICA - SUPESP

**Dossiê Temático: O Papel das Guardas Municipais
na Segurança Pública**



**GUARDA
MUNICIPAL**

Fortaleza-CE

2025

EXPEDIENTE

GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

Elmano de Freitas da Costa

VICE-GOVERNADORA DO ESTADO DO CEARÁ

Jade Afonso Romero

SECRETÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL - SSPDS

Antônio Roberto Cesário de Sá

**SUPERINTENDENTE DA SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E
ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Juliana Márcia Barroso

**DIRETOR DE PESQUISA E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA
PÚBLICA - DIPAS**

José Eudázio Honório Sampaio

DIRETOR DE ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA PÚBLICA - DIESP

Gonçalo Eduardo Barreto Araújo

DIRETOR DE ESTATÍSTICA E GEOPROCESSAMENTO – DIEST

Franklin de Sousa Torres

**GUARDA
MUNICIPAL**

ORGANIZADORES

José Eudázio Honório Sampaio

Luciana de Oliveira Rodrigues

DIAGRAMAÇÃO

Juliana Mendes Teixeira de Lima

FICHA CARTOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Dossiê temático [livro eletrônico] : o papel das guardas municipais na segurança pública / organização José Eudázio Honório Sampaio, Luciana de Oliveira Rodrigues. -- Fortaleza, CE : Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública do Estado do Ceará - Supesp, 2025.
PDF

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-986724-1-6

1. Ceará (CE) 2. Cidadania 3. Pesquisa social
4. Segurança pública - Ceará (Estado)
I. Sampaio, José Eudázio Honório. II. Rodrigues, Luciana de Oliveira.

25-311121.0

CDD-363.10981

Índices para catálogo sistemático:

1. Guardas civis municipais : Segurança pública :
Brasil : Gestão em segurança pública :
Problemas sociais 363.10981

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

Os artigos apresentados neste livro são de inteira responsabilidade dos seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública – Supesp.

**GUARDA
MUNICIPAL**



COMITÊ CIENTÍFICO

Juliana Márcia Barroso

Gonçalo Eduardo Barreto Araújo

Franklin de Sousa Torres

Antônio Matheus Osterno Leitão

Rafael Barbosa Gonçalves

Estêvão Lima Arrais

José Eudázio Honório Sampaio

Luciana de Oliveira Rodrigues

Giovanna Lima Santiago Carneiro

Jamily Santos Sousa

Flávio do Nascimento Moreira Júnior

Júlio Cesar Ribeiro de Assunção Filho

Weslany Verônica de Freitas

PREFÁCIO

A segurança pública contemporânea demanda abordagens que ultrapassem o enfoque tradicional da repressão e do controle, incorporando dimensões preventivas, comunitárias e educativas. Nesse cenário, as Guardas Municipais emergem como instituições fundamentais na construção de políticas de segurança cidadã, atuando em proximidade com as comunidades e contribuindo para a mediação de conflitos, a prevenção da violência e a proteção de bens e espaços públicos.

O Dossiê Temático “O Papel das Guardas Municipais na Segurança Pública”, organizado pela Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública (SUPESP), por meio de seu Comitê Científico, reúne estudos que analisam de forma crítica e plural as funções, desafios e perspectivas dessas corporações no contexto brasileiro. As reflexões aqui apresentadas abordam os marcos legais e constitucionais que orientam sua atuação, as práticas de integração interinstitucional, a formação e a valorização profissional, bem como experiências de gestão municipal e governança em rede.

Essa coletânea reforça a importância de se compreender a segurança pública como uma responsabilidade compartilhada entre União, estados e municípios, em que cada ente desempenha papel específico na prevenção e no enfrentamento das diversas formas de violência. Nesse arranjo, as Guardas Municipais não apenas ampliam a presença do poder público nos territórios, mas também consolidam-se como elos essenciais de diálogo e cooperação entre sociedade e instituições de segurança.

Ao reunir diferentes olhares — acadêmicos, técnicos e institucionais —, o Dossiê reafirma o compromisso da SUPESP com a produção científica orientada para a gestão pública, com base em evidências, inovação e integração. A difusão desse conhecimento é parte do esforço permanente da Superintendência em fortalecer políticas que aproximem segurança e cidadania, promovendo um ambiente de reflexão crítica e aprimoramento contínuo das práticas institucionais.

Que esta publicação inspire novas pesquisas, cooperações e ações articuladas entre as Guardas Municipais, as forças estaduais e demais órgãos do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), fortalecendo o ideal de uma segurança pública cada vez mais democrática, inteligente e humana.

Fortaleza, outubro de 2025

Superintendente da Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
Atuação das Guardas Municipais no enfrentamento aos desastres: contribuições ao Sistema de Proteção e Defesa Civil no Ceará.....	10
Francisco Carlos de Araújo	
Programas de Policiamento Comunitário Reduzem o Crime? Um Estudo de Caso do Programa Células de Proteção Comunitária em Fortaleza, Brasil.....	21
Marcus Vinicius Adriano Araujo Fabrício Carneiro Linhares	
Guardas Municipais e a Segurança Pública: desafios e obrigações dos municípios à luz da Lei Federal nº 13.022/2014	39
Joselito Mendes Costa Igor Adriano Trinta Marques Silvio Carlos Leite Mesquita	
O papel das Guardas Municipais na Segurança Pública: a integração com a Polícia Militar do Ceará em ações ostensivas	54
Priscila Rodrigues Lopes Francisco Carlos de Sousa Alcântara	
A Gestão Municipal da Segurança Pública: a responsabilidade do município depois da criação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP – Lei nº 13.675/2018	68
Antônio Fabrício da Costa Rodrigues Carlos Eduardo Sombra Holanda	
A nova Política de Segurança Cidadã de Fortaleza: o incremento na atuação comunitária da Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) a partir de 2025	83
Francisco André Souza da Silva Roberto do Nascimento da Silva	
Como o RE 608.588 (Tema 656) beneficia os municípios cearenses promovendo maior Segurança Jurídica e efetividade na Segurança Pública	100
Raianne Avelino de Sousa Thalysson Gabriel Rodrigues de Lima Bastos Hélis Cristina Alves de Lima	
Pesquisa profissiográfica e o papel das Guardas Civis Municipais: notas para um debate	114
Thiago de Carvalho Guadalupe Daniela Cristina Neves de Oliveira Pedro Henrique Silva Monteiro	

Formação Continuada em Primeiros Socorros para Guardas Municipais: Estratégia para Valorização na Segurança Pública.....	128
Ana Karine de Souza Queiroz Rafael Silva da Costa	
Governança em rede e resposta a crises: sistema de comando de incidentes como catalisador da integração interinstitucional entre Guardas Municipais e Corpos Bombeiros Militares	140
Luiz Claudio Araújo Coelho José Ananias Duarte Frota	
A atuação da Guarda Municipal de Fortaleza em números: indicadores, tendências e o protagonismo na Segurança Pública local (2021-2024).....	157
Geraldo Rodrigues da Silva Junior Francisco Davi Barros Pacheco	
Guardas Municipais e a interiorização da violência: propostas para uma política integrada de Segurança Pública no Ceará	173
Paulo Ramon Rodrigues Tavares Ana Paula Silva Santos Barroso	
Guardas Municipais e o Sistema de Segurança Pública: limites constitucionais e o debate sobre a polícia municipal	188
José Ananias Duarte Frota Luiz Claudio Araújo Coelho	
Pesquisa perfil das Guardas Civis Municipais do Espírito Santo: uma análise de caso concreto	203
Pedro Henrique Silva Monteiro Thiago de Carvalho Guadalupe Daniela Cristina Neves de Oliveira	
Entre o texto e o contexto: o Supremo Tribunal Federal e a (re)interpretação constitucional da função das Guardas Municipais na ADPF nº 995.....	218
Bárbara Ribeiro Soares Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo	
Guarda Municipal no Brasil: evolução histórica, marcos jurídicos e o fortalecimento institucional na Segurança Pública contemporânea	232
Igor Bezerra Freitas	
Integração entre as Forças de Segurança em Fortaleza: Guarda Municipal e Polícias Estaduais construindo caminhos para a Segurança Cidadã.....	243
Francisco Armando Vidal Germana Elisa Santos Rocha	

INTRODUÇÃO

A ampliação do papel das Guardas Municipais no cenário da segurança pública brasileira reflete um processo de reconfiguração institucional e territorial que vem se consolidando nas últimas décadas. À medida que as dinâmicas urbanas e os padrões de violência se tornam mais complexos, as políticas públicas voltadas à proteção social demandam respostas descentralizadas, integradas e orientadas por evidências. Nesse contexto, os municípios passam a ocupar posição estratégica, tanto na prevenção e mediação de conflitos quanto na articulação com os demais níveis do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

O *Dossiê Temático “O Papel das Guardas Municipais na Segurança Pública”* resulta desse movimento de reflexão e busca de aprimoramento institucional. Organizado pela Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública (SUPESP), por meio de seu Comitê Científico, a obra reúne estudos que abordam a atuação das Guardas sob múltiplas perspectivas, jurídica, operacional, territorial e formativa, destacando sua relevância crescente na construção de uma segurança pública de caráter cidadão.

Os artigos que compõem este volume exploram temáticas centrais para a consolidação das Guardas Municipais no Brasil contemporâneo. Entre elas, destacam-se: os efeitos das legislações estruturantes, como a Lei Federal nº 13.022/2014 (Estatuto das Guardas Municipais) e a Lei nº 13.675/2018 (SUSP); as implicações constitucionais e a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal; os modelos de integração interinstitucional com as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros; e a responsabilidade dos municípios na gestão da segurança pública.

Outros estudos tratam da formação e valorização profissional, da pesquisa profissiográfica, do uso de indicadores e dados empíricos para avaliação de desempenho, bem como das estratégias de atuação comunitária e de resposta a emergências e desastres. As experiências relatadas revelam a diversidade de práticas em curso no Ceará e em outros estados, indicando avanços significativos no fortalecimento institucional das Guardas e na sua inserção em redes de governança compartilhada.

A coletânea, ao articular teoria e prática, contribui para o debate sobre o futuro da segurança pública municipal, evidenciando o papel das Guardas como agentes de proximidade, mediação e proteção social. Mais do que ampliar o aparato estatal de controle, tais instituições

configuram-se como vetores de cidadania e prevenção, capazes de traduzir as demandas locais em ações de segurança integradas e democráticas.

Ao promover essa discussão, a SUPESP reafirma seu compromisso com a produção e a difusão de conhecimento aplicado, reforçando a importância da pesquisa científica na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança. Este dossiê, portanto, é também um convite à reflexão sobre os caminhos possíveis para a construção de modelos de segurança pública mais participativos, intersetoriais e sustentáveis no Brasil do século XXI.

Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública (SUPESP)

Comitê Científico da SUPESP

Fortaleza, outubro de 2025.

Atuação das Guardas Municipais no enfrentamento aos desastres: contribuições ao Sistema de Proteção e Defesa Civil no Ceará

The role of Municipal Guards in disaster response: contributions to the Protection and Civil Defense System in Ceará

Francisco Carlos de Araújo*

RESUMO

Este artigo analisa a importância da integração das Guardas Municipais (GMs) ao Sistema de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), com foco no Estado do Ceará. O objetivo é verificar o respaldo legal e curricular para a atuação dessas corporações nas ações de prevenção, preparação e resposta a desastres. A metodologia utilizada é exploratória e qualitativa, com base em: (1) análise documental das Leis nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, e nº 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das GMs; (2) levantamento de currículos de cursos de formação de Guardas Municipais em municípios como Fortaleza e Pacajus; e (3) análise da participação das GMs em cursos ofertados pela CEDEC/CE entre 2023 e 2025. Os resultados demonstram que, embora exista respaldo legal e estrutura institucional prevista, há uma significativa lacuna na formação das Guardas Municipais e ausência de regulamentação local que viabilize sua atuação integrada à Defesa Civil. Também se evidencia a baixa adesão das GMs às capacitações promovidas pela CEDEC/CE, indicando desconhecimento ou desvalorização do tema. O estudo propõe diretrizes para sua inserção como força auxiliar nas ações de proteção e resposta a desastres, conforme previsto na legislação vigente.

Palavras-chave: Defesa Civil. Guarda Municipal. Desastres. Ceará. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article analyzes the importance of integrating Municipal Guards (MGs) into the National Protection and Civil Defense System (SINPDEC), with a focus on the State of Ceará. The objective is to examine the legal and curricular foundations that support the role of these forces in disaster prevention, preparedness, and response actions. The methodology used is exploratory and qualitative, based on: (1) documentary analysis of Laws No. 12,608/2012, which establishes the National Policy on Protection and Civil Defense, and No. 13,022/2014, which provides the General Statute of Municipal Guards; (2) a review of the training curricula of Municipal Guard courses in municipalities such as Fortaleza and Pacajus; and (3) analysis of the participation of MGs in courses offered by CEDEC/CE between 2023 and 2025. The results show that, although there is legal support and a defined institutional structure, there is a significant gap in the training of Municipal Guards and a lack of local regulations that enable their integrated participation in Civil Defense. The study also highlights the low participation of MGs in the training programs promoted by CEDEC/CE, indicating a lack of awareness or undervaluation of the topic. The study proposes guidelines for their incorporation as an auxiliary force in disaster protection and response actions, as provided for in current legislation.

Keywords: Civil Defense; Municipal Guard; Disasters; Ceará; Public Policy.

* Integrante da CEDEC/CE – Núcleo de Engenharia da CEDEC-NUENG, Capitão do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará, Engenheiro Civil, Engenheiro de Segurança do Trabalho, Engenheiro de Segurança Contra Incêndio e Pânico, Mestre em Climatologia, Fortaleza, email:Francisco.carlos@cb.ce.gov.br.

1. INTRODUÇÃO

A crescente complexidade dos desastres, frequentemente intensificada por fatores como as mudanças climáticas e as vulnerabilidades sociais, reafirma a Proteção e Defesa Civil (P&DC) como um pilar essencial para a segurança e resiliência das comunidades. No Ceará, estado de vasto território e múltiplas zonas climáticas, a recorrência de eventos como secas prolongadas e chuvas intensas evidencia a urgência de um sistema robusto de gestão de riscos e desastres. Nos últimos três anos (2022 a 2024), os municípios cearenses registraram 240 reconhecimentos oficiais de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública pela União, o que reforça a vulnerabilidade da região e a necessidade premente de aprimorar as ações das Coordenadorias Municipais de Proteção e Defesa Civil (COMPDECs) (Fonte: S2ID – Sistema Integrado de Informações sobre Desastres).

Nesse contexto, a Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil (CEDEC) desempenha papel estratégico na articulação e no fortalecimento das capacidades locais, alinhando suas ações aos preceitos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012), às diretrizes do Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres, bem como à Política Estadual de Proteção e Defesa Civil, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 34.595, de 17 de março de 2022, que reorganiza o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil.

Cabe destacar que, conforme previsto na Constituição Federal, as ações de defesa civil integram a segurança pública como um dos instrumentos essenciais à preservação da ordem pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio. Assim, a articulação entre os órgãos municipais de defesa civil e as Guardas Municipais se apresenta não apenas como uma possibilidade legal, mas como uma exigência estratégica para o cumprimento das competências constitucionais e infraconstitucionais dos entes federativos.

O agravamento da frequência e da intensidade dos desastres naturais e tecnológicos no Brasil tem imposto aos municípios o desafio de estruturarem respostas cada vez mais eficazes, articuladas e resilientes. No Estado do Ceará, Araújo (2025), em artigo apresentado no CONABOM 2025, diagnosticou as limitações operacionais das Coordenadorias Municipais de Proteção e Defesa Civil (COMPDECs), evidenciando fragilidades estruturais e de gestão que comprometem a efetividade dessas instâncias no âmbito local. Diante desse cenário, torna-se urgente o aproveitamento de estruturas públicas já consolidadas, como as Guardas Municipais, a fim de ampliar a capilaridade territorial e a capacidade de resposta imediata. Essas corporações, disciplinadas pela Lei nº 13.022/2014, já desempenham funções relevantes

no campo da segurança pública e, pela proximidade cotidiana que mantêm com a população, apresentam grande potencial para serem incorporadas de maneira mais ativa e estratégica às ações de Proteção e Defesa Civil (P&DC).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A crescente institucionalização das Guardas Municipais no Brasil decorre de transformações legais e políticas que ampliaram o papel dessas corporações nas ações de segurança urbana. A decisão do Supremo Tribunal Federal (RE 608588 – Tema 656), em 2025, reconheceu a constitucionalidade da ampliação das atribuições das guardas, autorizando sua atuação em ações ostensivas e comunitárias. Tal julgamento marca um ponto de inflexão, ao reafirmar a legitimidade das Guardas Municipais como atores relevantes na proteção de pessoas, bens e serviços públicos, colaborando com o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), sem exercer funções de polícia judiciária.

A tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 57/2023 reforça essa tendência ao propor a consolidação normativa das Guardas Municipais como parte integrante da estrutura nacional de segurança pública. No plano estadual, especialmente no Ceará, essas mudanças convocam os municípios a repensarem o papel das Guardas frente a outros sistemas estratégicos, como o de Proteção e Defesa Civil.

Segundo Cano (2011), a descentralização da segurança pública no Brasil exigiu o fortalecimento institucional de entes municipais, ainda que historicamente alijados das políticas estruturais do setor. Para Pires e Adorno (2010), a valorização das Guardas deve considerar suas potencialidades comunitárias e sua adaptação à lógica do território. No mesmo sentido, Ramos (2019) argumenta que, em regiões de alta vulnerabilidade social, como o semiárido nordestino, a presença capilarizada da Guarda pode ser decisiva para ações preventivas e de redução de riscos.

No campo da Defesa Civil, a Lei nº 12.608/2012 estabelece a gestão descentralizada e participativa como princípio orientador. A inserção das Guardas Municipais no Sistema de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) pode representar um avanço para a concretização desse princípio, ao analisar a ausência de vínculo operacional entre essas corporações e as Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMPDECs). Tal recomendação encontra reforço direto no Art. 8º da mesma lei, que determina como competência dos municípios “a execução de ações de prevenção, preparação, resposta e recuperação em áreas de risco de desastre”, o que reforça a legitimidade do uso das Guardas Municipais como força auxiliar

local para o cumprimento dessas atribuições legais (Brasil, 2012).

2.1 Governança integrada e Segurança Multinível

A literatura sobre governança pública reconhece que os problemas complexos da contemporaneidade exigem soluções interinstitucionais e cooperativas (Peters; Pierre, 2010). A abordagem da segurança multinível (*multi-level security governance*) propõe articulações entre atores de diferentes esferas, superando a fragmentação dos serviços públicos. Nesse contexto, a integração entre Guardas Municipais e Defesa Civil representa uma estratégia eficaz de articulação territorial, especialmente em municípios de pequeno e médio porte (Silva, 2021).

2.2 Base legal da atuação das Guardas Municipais em Defesa Civil

A convergência entre as funções das Guardas Municipais e as ações de Proteção e Defesa Civil encontra respaldo direto na legislação federal. A Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que institui o Estatuto Geral das Guardas Municipais, estabelece de forma clara em seu artigo 5º, inciso VIII, que é competência dessas corporações: "cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades" (Brasil, 2014).

Tal disposição confere às Guardas Municipais um papel explícito na gestão de riscos e desastres, ainda que muitas vezes negligenciado na prática municipal. Além disso, os princípios estabelecidos no artigo 3º da mesma lei — como a preservação da vida, redução do sofrimento, compromisso com a evolução social da comunidade e o patrulhamento preventivo — estão diretamente alinhados com os objetivos da Defesa Civil.

Nesse sentido, a ausência de integração entre Guardas Municipais e as COMPDECs não decorre da falta de base legal, mas sim da carência de regulamentação local e de iniciativas que transformem essa previsão legal em práticas institucionais. Reconhecer essa competência legal pode ampliar significativamente a capacidade operacional e preventiva dos municípios, especialmente os de menor porte.

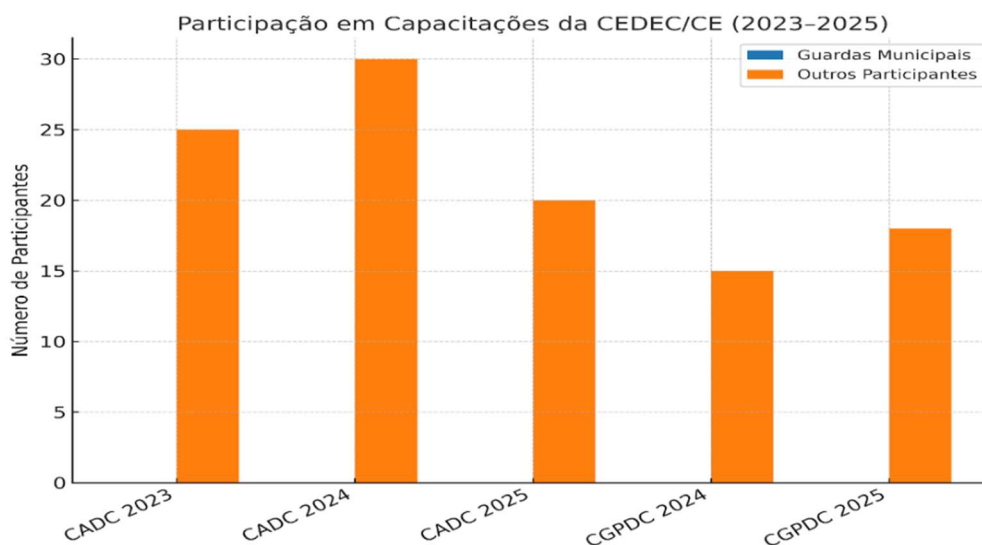
3. DESENVOLVIMENTO

3.1 Metodologia

A metodologia deste trabalho consiste em pesquisa exploratória e qualitativa, estruturada em três eixos principais:

- a. Análise documental das Leis nº 12.608/2012 e nº 13.022/2014:** A primeira institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, estabelecendo competências para os entes federativos, incluindo os municípios, no que tange à prevenção, preparação, resposta e recuperação em situações de desastre (Art. 8º). A segunda dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, prevendo como atribuição dessas corporações a cooperação com os demais órgãos de segurança pública e defesa civil (Art. 5º, VIII).
- b. Exame dos currículos de cursos de formação de Guardas Municipais em municípios cearenses,** como Fortaleza e Pacajus, com o objetivo de verificar a inserção (ou ausência) de conteúdos relacionados à gestão de riscos e desastres. Em Fortaleza, o curso contempla temas como primeiros socorros, mas não aborda diretamente o SINPDEC. Em Pacajus, o foco curricular permanece em técnicas operacionais, sem conteúdos voltados à proteção e defesa civil.
- c. Análise da participação das Guardas Municipais em cursos promovidos pela CEDEC/CE** entre 2023 e 2025, como o Curso Ações de Defesa Civil (CADC), ministrado pela Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará (AESP), e o Curso para Gestores em Proteção e Defesa Civil (CGPDC), em parceria com a Escola de Gestão Pública do Ceará (EGP). Embora essas capacitações tenham formado mais de 100 agentes públicos em sete turmas no período analisado, nenhum integrante das Guardas Municipais foi inscrito. Essa ausência demonstra uma grave lacuna institucional no que se refere à articulação entre a segurança pública municipal e o Sistema de Proteção e Defesa Civil. A situação está representada no **Gráfico 1**, que ilustra a completa ausência de participação das Guardas Municipais frente à expressiva adesão de outros setores.

Gráfico 1 – Participações de agentes nos cursos ofertados pela CEDEC.



Fonte: CEDEC(2025).

3.2 Resultados e Discussão

3.2.1 Ausência de conteúdos de defesa civil na formação das Guardas Municipais

As análises realizadas demonstram que, embora exista amparo legal para a atuação das Guardas Municipais em ações de Defesa Civil, essa atribuição é pouco explorada no contexto municipal, especialmente no Ceará. Foram identificados os seguintes pontos:

- Em Fortaleza, o curso de formação da Guarda Municipal inclui disciplinas como primeiros socorros, atendimento pré-hospitalar e defesa pessoal, mas não contempla conteúdos sobre o SINPDEC ou gestão de riscos (Fortaleza, 2015);
- Em Pacajus, a matriz curricular foca em técnicas operacionais de segurança, como uso progressivo da força, abordagem policial e controle de distúrbios civis, sem abordar conteúdos de Defesa Civil ou desastres (Consulpam, 2023).

Apesar das diretrizes nacionais da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), que recomendam a inclusão de temas voltados à proteção comunitária e atuação integrada, os conteúdos abordados nos cursos de formação das GMs restringem-se a aspectos operacionais, como primeiros socorros e técnicas de patrulhamento. Essa limitação compromete a capacidade técnica das Guardas para atuação efetiva nas fases de prevenção, preparação e resposta aos desastres, dificultando sua integração às Coordenadorias Municipais de Proteção e Defesa Civil (COMPDECs).

3.2.2 *Baixa adesão das Guardas Municipais às capacitações ofertadas pela CEDEC/CE*

Entre 2023 e 2025, a Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil do Ceará (CEDEC/CE) ofertou sete turmas dos cursos "Ações de Defesa Civil" (CADC), ministrados pela Academia Estadual de Segurança Pública (AESP), e "Gestores em Proteção e Defesa Civil" (CGPDC), em parceria com a Escola de Gestão Pública do Ceará (EGPCE). Ambos foram abertos à participação de membros das Guardas Municipais. No entanto, nenhuma inscrição de agentes dessas corporações foi registrada (Cedec,2025).

Esse desinteresse institucional revela um quadro preocupante. Além da ausência de conteúdos nos cursos regulares de formação, observa-se a falta de incentivo dos gestores locais em promover a qualificação continuada dos agentes das Guardas para atuação integrada em Defesa Civil. Essa lacuna formativa limita não apenas o desempenho das corporações, mas também compromete a efetividade das ações de resposta nos municípios.

3.2.3 *Experiências práticas em municípios cearenses*

Apesar das limitações estruturais e formativas, algumas experiências pontuais demonstram que a integração entre Guardas Municipais e Defesa Civil é viável e necessária. Em Itarema, por exemplo, a GM atuou na contenção de áreas alagadas e no apoio ao isolamento de vias durante as enchentes de 2022. Em Iguatu, participou ativamente do simulado estadual de evacuação de comunidades em áreas de risco, promovido pela CEDEC/CE em 2023. Já em Maranguape, agentes da GM prestaram apoio logístico na distribuição emergencial de água durante a estiagem prolongada de 2024.

Essas iniciativas reforçam o potencial das Guardas como força auxiliar nas ações de Proteção e Defesa Civil, sobretudo pela capilaridade territorial e pela proximidade com a comunidade. No entanto, para que deixem de ser exceções e passem a representar um modelo institucionalizado de atuação, é necessário promover sua capacitação técnica e regulamentar sua participação junto às estruturas formais da Defesa Civil.

4. DIRETRIZES E PROPOSTAS DE INTEGRAÇÃO

Com base nas análises apresentadas, são propostas as seguintes diretrizes para fortalecer a integração das Guardas Municipais ao Sistema de Proteção e Defesa Civil:

- a) Inserção da temática de Defesa Civil nos cursos de formação inicial e continuada das Guardas Municipais, incluindo conteúdos sobre o SINPDEC, gestão de riscos,

primeiros socorros e atuação em desastres;

b) Regulamentação, em âmbito municipal, da atuação da Guarda em situações de desastre, por meio de leis, decretos ou portarias específicas que atribuam funções claras e operacionais às corporações no contexto da Defesa Civil;

c) Estabelecimento de parcerias institucionais entre academias de formação (como a AESP), a CEDEC/CE e as COMPDECs, visando a elaboração e execução de programas conjuntos de capacitação e qualificação técnica;

d) Participação ativa das Guardas Municipais na construção dos Planos de Contingência, Planos de Redução de Riscos e em exercícios simulados de emergência, contribuindo com sua experiência de campo e capacidade de mobilização territorial;

e) Criação de protocolos operacionais de resposta conjunta entre COMPDECs e Guardas Municipais, assegurando fluxos de comunicação eficazes, divisão de responsabilidades e ações coordenadas durante ocorrências de desastres.

Essas diretrizes visam não apenas à valorização institucional das Guardas Municipais, mas à otimização da resposta local aos desastres, promovendo uma governança mais eficaz, descentralizada e integrada conforme previsto pelas legislações federal (Lei nº 12.608/2012) e estadual (Decreto nº 34.595/2022).

5. CONCLUSÕES

A integração das Guardas Municipais ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) constitui um tema de relevância crescente no cenário da gestão de riscos e desastres no Brasil. O respaldo jurídico que fundamenta essa possibilidade é sólido, sobretudo a partir das Leis nº 12.608/2012, que estabelece a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, e nº 13.022/2014, que institui o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Ambos os diplomas legais reconhecem a capacidade dessas corporações de atuar em situações de risco, não apenas como força de segurança pública, mas também como agentes de proteção comunitária, dada sua capilaridade territorial e proximidade com a população.

Entretanto, a pesquisa demonstrou que, apesar desse arcabouço legal, a integração efetiva das Guardas Municipais ao SINPDEC ainda se encontra em estágio incipiente. A ausência de regulamentação normativa em nível municipal e a carência de conteúdos voltados à Defesa Civil nos cursos de formação básica comprometem a consolidação desse papel estratégico. Em municípios analisados, como Fortaleza e Pacajus, os currículos das academias de formação não contemplam disciplinas ou módulos específicos sobre gestão de riscos e

desastres, o que revela uma lacuna estrutural.

Esse descompasso se reflete também na baixa participação das Guardas Municipais em iniciativas de capacitação promovidas pela Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (CEDEC/CE). Entre 2023 e 2025, foram ofertadas sete turmas dos cursos Ações de Defesa Civil (CADC) e Curso de Gestores em Proteção e Defesa Civil (CGPDC), mas não houve inscrição de nenhum integrante das Guardas Municipais. Esse dado revela não apenas o distanciamento institucional do tema, mas também a ausência de estímulo político e administrativo por parte das gestões municipais para promover a integração de suas Guardas ao Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil (SIEPDEC).

A consequência direta desse cenário é a subutilização das Guardas Municipais como força auxiliar em situações de desastres. Embora possuam potencial estratégico pela capilaridade territorial, pela experiência em patrulhamento preventivo e pela inserção comunitária, essas corporações permanecem em grande medida restritas às funções tradicionais de policiamento administrativo. A falta de capacitação específica e de regulamentação normativa local impede que sua atuação seja expandida para o campo da Defesa Civil, reduzindo a eficiência da resposta integrada aos desastres.

Para superar esse quadro, é necessário avançar em um conjunto articulado de medidas. A primeira delas consiste na inclusão sistemática de conteúdos relacionados à Proteção e Defesa Civil nos cursos de formação inicial e continuada das Guardas Municipais, permitindo que os agentes sejam preparados não apenas para atuar em situações emergenciais, mas também para desenvolver ações preventivas de caráter comunitário. Em paralelo, os municípios devem regulamentar, por meio de leis e decretos locais, a atuação das Guardas Municipais no âmbito da Defesa Civil, estabelecendo competências claras e formalizando sua integração aos sistemas municipal, estadual e nacional.

Além disso, recomenda-se a construção de protocolos de cooperação entre as Guardas Municipais e as Coordenadorias Municipais de Proteção e Defesa Civil (COMPDECs). Esses instrumentos podem organizar o fluxo de informações, definir atribuições e otimizar a utilização dos recursos humanos disponíveis, garantindo maior eficiência no apoio às ações de prevenção, preparação, resposta e recuperação. A articulação com a CEDEC/CE e com as academias estaduais de segurança pública deve ser fortalecida, a fim de ampliar o acesso das Guardas a programas de capacitação específicos e alinhados ao Marco de Sendai (2015-2030), que enfatiza a importância da redução de riscos de desastres e da construção de comunidades resilientes.

Em síntese, a efetiva integração das Guardas Municipais ao SINPDEC exige vontade política, regulamentação normativa e investimento em formação técnica. A ausência desses elementos mantém as corporações à margem de um processo no qual poderiam desempenhar papel fundamental. No entanto, quando adequadamente capacitadas e inseridas no sistema, as Guardas Municipais podem ampliar significativamente a capacidade de resposta local, fortalecer a resiliência comunitária e garantir maior proteção à vida e ao patrimônio. Assim, a construção de um modelo de atuação estruturada e cooperativa representa não apenas uma necessidade, mas também uma oportunidade estratégica para os municípios brasileiros enfrentarem com maior eficiência os desafios impostos pelos desastres contemporâneos.

6. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Francisco Carlos de. **Diagnóstico Municipal em Proteção e Defesa Civil no Estado do Ceará – 2024**. In: CONGRESSO NACIONAL DE BOMBEIROS – CONABOM, 2025, Fortaleza. Anais [...]. Fortaleza: CBMCE, 2025.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. **Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil**.

BRASIL. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. **Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais**.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 57, de 2023**. Altera os arts. 144 e 144-A da Constituição Federal.

CANÔ, Ignacio. **Segurança Pública e Violência: o papel das Guardas Municipais**. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência, USP, 2011.

CONSULPAM. **Edital de Curso de Formação para Guarda Municipal de Pacajus – CE**. Fortaleza: Consulpam, 2023. Disponível em: https://www.consulpam.com.br/arquivos/20240206_083110_Edital%205%20CFGCM.pdf. Acesso em: 07 ago. 2025.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Governance without Government? Rethinking Public Administration**. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 8, n. 2, p. 223-243, 2010.

PIRES, Inês T. A.; ADORNO, Sérgio. **Guardas Municipais e o desafio da cidadania**. Cadernos Temáticos NEV/USP, v. 3, p. 4-21, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Regulamento do Curso de Formação Profissional da Guarda Municipal**. Fortaleza: 2015. Disponível em: <https://www.cev.uece.br/wp-content/uploads/2021/09/regulamentocfpgm1.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2025.

RAMOS, Silveira. **Segurança e território: Guardas Municipais no semiárido**. Revista Brasileira de Segurança Pública, v. 13, n. 1, 2019.

SILVA, Rodrigo T. **Segurança Multinível e Governança Territorial**. Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública, v. 17, n. 2, p. 34-49, 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 608588**. Julgamento de 14 de fevereiro de 2025.

Programas de Policiamento Comunitário Reduzem o Crime? Um Estudo de Caso do Programa Células de Proteção Comunitária em Fortaleza, Brasil.

Marcus Vinicius Adriano Araujo*

Fabício Carneiro Linhares**

RESUMO

Acredita-se que o policiamento comunitário pode tornar tanto o trabalho ostensivo quanto o investigativo mais eficaz, na medida em que o Estado passa a contar com o envolvimento e o apoio da comunidade, decorrentes da maior proximidade entre a polícia e a população. Nessa perspectiva, a Prefeitura de Fortaleza implementou o programa Célula de Proteção Comunitária (CPC), cujo objetivo principal é aproximar a polícia da população local e estabelecer um diálogo constante com os moradores da área de atuação da unidade. Com base nas taxas de furto e roubo disponibilizadas pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS) e nas informações socioeconômicas do Censo de 2010, este estudo busca avaliar se a criação das CPCs resultou em melhorias nos índices de criminalidade nos bairros atendidos pelo programa, bem como suas repercussões nos bairros vizinhos. Os resultados sugerem que a política apresenta um efeito momentâneo na redução das taxas de criminalidade, sobretudo após transcorrido um semestre de sua implementação. As estimativas do efeito de transbordamento espacial do tratamento indicam que o impacto da política se restringe a um raio de até 4 km dos bairros tratados, reduzindo-se progressivamente à medida que aumenta a distância em relação às áreas de intervenção.

1. INTRODUÇÃO

A cidade de Fortaleza, localizada na região Nordeste do Brasil, apresenta características socioeconômicas e geográficas que influenciaram seu crescimento e a predominância da violência em seu território (Carvalho *et al*, 2019; Dantas e Favarin, 2021; Araujo e Linhares, 2023). É inegável que esse cenário seja observado também nas principais cidades metropolitanas da América Latina. A evolução da criminalidade no contexto urbano motivou numerosos estudos empíricos que buscam explicar as crescentes tendências criminais por meio de modelos espaço-temporais, os quais evidenciam que a violência gera efeitos de contágio e recorrência de eventos (Weisburd, 2015; Brantingham *et al*, 2021). Nesse contexto, governos e departamentos de polícia têm investido em intervenções para conter essa crescente epidemia.

As políticas de policiamento comunitário surgiram nos Estados Unidos, na década de

* Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará

** Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará

1980, em razão do aumento dos relatos de crimes contra o patrimônio e da necessidade de compreender melhor o comportamento social dessas comunidades (Skolnick e Bayley, 2002). Essa estratégia de segurança pública, empregada em diversas regiões do mundo, busca fortalecer a relação entre a polícia e a comunidade local por meio da implementação de políticas que enfatizam a prevenção do crime, o diálogo e a participação ativa da população. O objetivo é promover uma cultura de confiança, pacificação e colaboração da sociedade com o trabalho policial (MacDonald, 2002; Rosenbaum, 1986; Cerqueira, 1999; Crawford e Evans, 2017; Gusmão, 2017).

A implementação do *Boston Gun Project: Operation Ceasefire*, em Boston, na década de 1990, foi bem-sucedida na redução das taxas de violência relacionadas a gangues, sendo considerada um modelo para outras cidades dos Estados Unidos (Braga et al, 2001; Hryniewicz et al, 2009). Los Angeles também experimentou um modelo de policiamento orientado para a comunidade, denominado *Community Safety Partnership* (CSP). Nos conjuntos habitacionais onde foi inicialmente implementado, o CSP apresentou reduções modestas e estatisticamente insignificantes, sem evidências de deslocamento do crime para áreas vizinhas de controle (Kahmann et al, 2022). Por outro lado, Muchow (2023), ao examinar as quatro primeiras fases do programa, identificou uma variação significativa na redução da criminalidade na fase inicial, enquanto, nas fases subsequentes, constatou poucas ou nenhuma mudança nos indicadores de violência.

No Rio de Janeiro, Brasil, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) foram criadas com o objetivo de pacificar as comunidades dominadas pelo tráfico de drogas. Estudos demonstraram que as UPPs contribuíram para a redução das taxas de violência em algumas comunidades da cidade (Carbonari et al, 2010; Cano, 2012; Misse, 2014; Butelli, 2015). Utilizando o método de Diferença em Diferenças (DiD) para avaliar o impacto do programa, Butelli (2015) identificou uma redução de 24% no número de roubos, uma diminuição de 35% na taxa de homicídios e uma queda de 43% nas taxas de roubo de veículos após a implementação das UPPs. Em Pernambuco, Brasil, com a criação do Programa Pacto pela Vida, em 2007, verificou-se que a taxa média anual de homicídios diminuiu cerca de 9 pontos percentuais entre 2007 e 2011 (Silveira Neto et al, 2013).

Em Fortaleza, a implementação do programa Ronda do Quarteirão, em 2007, configurou-se como uma política de policiamento comunitário que ampliou o contingente de policiais presentes nas ruas da cidade. Estudos de avaliação de impacto indicam que a iniciativa reduziu os incentivos à prática de furtos e roubos (Suliano e Oliveira, 2013). Após o

encerramento do programa Ronda do Quarteirão pelo governo estadual, a prefeitura de Fortaleza instituiu o programa Célula de Proteção Comunitária (CPC), cujo objetivo central era aproximar a polícia da população local e promover um diálogo constante com os moradores da área de atuação da unidade, fundamentando-se em três princípios: prestação de serviços, participação e vigilância.

Nesse sentido, a CPC atua com base na lógica da proteção por proximidade, invertendo a perspectiva de que as ações de defesa comunitária devem partir do macro para o micro. Em outras palavras, intervenções pontuais em territórios delimitados possibilitam uma avaliação mais precisa, um monitoramento mais eficaz e um desempenho superior. De acordo com a Secretaria Municipal de Segurança Cidadã de Fortaleza (Sesec), desde a sua implementação, as CPCs contribuíram para a redução de aproximadamente 70% na incidência de crimes violentos intencionais nas áreas próximas às suas unidades.

Apesar da instalação das torres na cidade ter iniciado em 2018, ainda há escassez de estudos que avaliem empiricamente o impacto da presença das CPCs na eficácia de prevenção da criminalidade nas áreas de atuação direta quanto em suas proximidades. Sob essa perspectiva, este estudo tem como objetivo analisar se a criação das CPCs pela Prefeitura de Fortaleza promoveu melhorias e/ou manutenção da segurança pública nos bairros atendidos pelo programa, bem como suas repercussões nas áreas vizinhas. Nesse contexto, para uma avaliação de impacto robusta da implementação das CPCs, emprega-se neste trabalho o método de Diferença em Diferenças (DiD) com múltiplos períodos, conforme proposto por Callaway e Sant'Anna (2020), incorporando ainda os efeitos de transbordamento, tal como sugerido por Butts (2023).

Ao utilizar o método DiD, são considerados os procedimentos de identificação, estimação e inferência para parâmetros de efeito de tratamento com variação no momento da intervenção (Callaway e Sant'Anna, 2020). Ademais, parte-se do pressuposto de que o grupo de controle deixa de identificar adequadamente a tendência contrafactual, uma vez que seus resultados também podem ser afetados pelo tratamento, caracterizando o efeito de transbordamento da política. Nesse sentido, o efeito de transbordamento é evidenciado por meio de uma intervenção baseada em localização, denominada "anéis concêntricos" (Butts, 2023).

Nessa perspectiva, a estratégia de identificação adotada neste artigo segue uma lógica semelhante à proposta por Gardner (2021), que consiste em remover unidades de controle (ainda não tratadas) em razão da possibilidade de contaminação pelo efeito de

transbordamento. Esse procedimento permite uma estimação consistente dos efeitos fixos de grupo e de tempo em extensões dos modelos DiD, nos quais o tratamento é atribuído a diferentes unidades em distintos períodos.

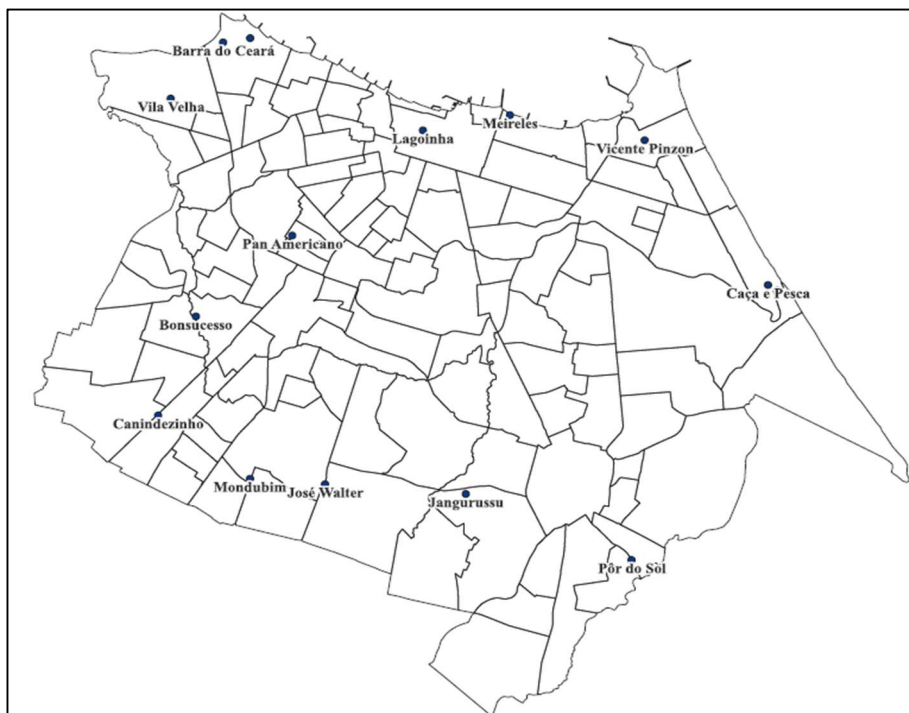
A avaliação da eficácia dos programas de segurança pública contribui para que o Estado direcione de forma eficiente os recursos a iniciativas com melhores resultados. Os procedimentos de avaliação de impacto empírico apresentados neste estudo são relevantes para orientar os *policymakers* quanto às falhas e/ou potencialidades associadas à implementação desses programas.

Este trabalho está dividido em cinco seções. Além desta introdução, a Seção 2 apresenta, de forma sucinta, informações sobre o programa CPC e sua justificativa, por meio de um panorama do cenário da criminalidade em Fortaleza. A Seção 3 descreve a metodologia empregada e o banco de dados utilizado. A Seção 4 expõe os resultados da avaliação do programa. Por fim, a Seção 5 discute as principais conclusões obtidas a partir da análise realizada.

2. A CÉLULA DE PROTEÇÃO COMUNITÁRIA E O CENÁRIO DE CRIME NA CIDADE DE FORTALEZA

As Células de Proteção Comunitária (CPC) começaram a ser implementadas na cidade de Fortaleza em 2018, quando cinco bairros foram contemplados: Barra do Ceará (duas células), Jangurussu, Praia do Futuro e Vila Velha. Em 2019, mais três bairros receberam o programa: Bonsucesso, Canindezinho e Coaçu. Em 2020, foram adicionados dois bairros: Mondubim e Pan Americano, e, em 2021, mais três CPCs foram criadas nos bairros Centro, Meireles e José Walter. Finalmente, em 2022, o bairro Vicente Pinzón foi incluído, completando, assim, a implementação de 14 CPCs, conforme ilustrado no Mapa 1. A seleção dos bairros beneficiados pelas células de segurança baseou-se na considerável vulnerabilidade social e nas altas taxas de criminalidade. Como mostra o Mapa 1, mais da metade das Células de Proteção Comunitária estão localizadas na região Centro-Oeste da cidade. Essa região abriga os bairros mais populosos, com as menores rendas per capita médias e o menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), de acordo com os dados do Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Mapa 1: Torres de Vigilância - Programa de Células de Proteção Comunitária



Fonte: Prefeitura de Fortaleza.

Em termos de criminalidade, a região Centro-Oeste da cidade também registrou as maiores taxas de furto e roubo entre 2010 e 2019 (Araujo e Linhares, 2023). Todas essas informações indicam que a alocação das CPCs seguiu um processo eficaz de seleção baseado em evidências. Vale ressaltar que o funcionamento do CPC é realizado por meio de três componentes: espaço de cidadania, monitoramento eletrônico e patrulhamento 24 horas, conforme ilustrado na estrutura representada na Figura 1. De acordo com o planejamento realizado pela prefeitura, a área ao redor da célula de proteção deve ser usada para fornecer serviços à comunidade, como atividades sociais, esportivas e culturais.

Figura 1: Estrutura da Célula de Proteção Comunitária



Fonte: Prefeitura de Fortaleza.

Nessa perspectiva, o papel da CPC não se limita apenas ao patrulhamento ostensivo e preventivo, mas também inclui iniciativas educacionais e de conscientização dentro da comunidade. Essas ações são cruciais para promover uma cultura de segurança entre a população, aumentar o engajamento da comunidade na prevenção do crime e fortalecer a segurança pública. Além disso, a CPC atua em colaboração com outras forças de segurança do Estado do Ceará para garantir a proteção dos cidadãos e combater a criminalidade. Essa integração entre diversas instituições de segurança é essencial para maximizar os recursos disponíveis e aumentar a eficácia das medidas de prevenção. Os esforços do Estado na implementação da política de Células de Proteção Comunitária são, portanto, pertinentes. A cidade de Fortaleza, além de apresentar vulnerabilidade social, registra altas taxas de criminalidade. Em 2022, foram contabilizados 31.271 roubos. Entre as capitais brasileiras, Fortaleza ocupa a terceira posição em número absoluto de homicídios, com 827 registros, ficando atrás apenas de Salvador (região Nordeste) e Manaus (região Norte) e empatada com o Rio de Janeiro (região Sudeste), segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública.

3. METODOLOGIA E BASE DE DADOS

Esta seção tem como objetivo apresentar a construção empírica da avaliação de

impacto adotada neste estudo, baseada no método de Diferenças-em-Diferenças (DiD), seguindo a estratégia de especificação do efeito do tratamento proposta por Callaway e Sant'Anna (2020). Além disso, considera-se a metodologia não paramétrica para a identificação em termos de resultados potenciais, permitindo a hipótese de contaminação do efeito do tratamento nos não tratados (vizinhos), conforme analisado por Butts (2023).

3.1. Diferenças-em-Diferenças (DiD) para múltiplos períodos e com efeito de *Spillover*

Apesar do uso generalizado do método DiD na avaliação de programas de segurança, muitas aplicações empíricas neste campo se desviam do cenário canônico, envolvendo mais de dois períodos de tempo e variações no momento do tratamento (Callaway e Sant'Anna, 2020). Muitas políticas de segurança pública incluem uma fase piloto, com um número limitado de bairros selecionados, e, após determinado período, novos bairros são gradualmente incorporados à política. Além disso, em modelos socioeconômicos que analisam a criminalidade, o território é um fator relevante. Portanto, é necessário considerar a possível presença de dependência espacial, uma vez que políticas de segurança pública podem gerar efeitos além das unidades territoriais tratadas (De Castro e Justus, 2021). Esse efeito de transbordamento pode ser positivo, promovendo a redução da criminalidade em áreas vizinhas, ou, ao contrário, negativo, resultando em aumento da criminalidade nessas áreas (Eck, 1993).

Nesse sentido, este trabalho apresenta um framework para estimar os efeitos médios de tratamento em configurações de DiD com múltiplos períodos e variação no momento do tratamento, em que a construção do efeito médio de tratamento é realizada por grupo, definido pelo período em que as unidades são tratadas pela primeira vez. O framework também considera o efeito de transbordamento do grupo do tratamento, em que os efeitos do tratamento se estendem para áreas vizinhas, corrigindo o viés em cenários nos quais unidades não tratadas, próximas às tratadas, acabam experimentando efeitos do tratamento (Vazquez-Bare, 2023). Para tornar a análise mais robusta, adota-se a construção empírica de um conjunto de "anéis" concêntricos com o objetivo de eliminar possíveis vieses e aprimorar as estimativas dos efeitos de transbordamento (Clarke, 2017; Butts, 2023).

3..1.1 Estratégia de identificação

No processo de construção da estratégia de identificação do efeito da política, é fundamental delinear os grupos de bairros tratados e de controle. O grupo de tratamento é composto por 14 bairros, enquanto o grupo de controle inclui 99 bairros. O primeiro grupo

corresponde aos bairros que receberam a Política de Segurança Comunitária (CPC), enquanto o segundo reúne os bairros não tratados, necessários para representar o que teria acontecido com os bairros tratados na ausência da intervenção. Nesse sentido, comparamos os indicadores de criminalidade (taxas de furto e roubo por 10.000 habitantes) dos bairros afetados pela política com os indicadores dos bairros não tratados, buscando representar o efeito do programa sobre os bairros participantes.

Para aprimorar a aproximação deste cenário de identificação, são realizados esforços para tornar os grupos mais comparáveis por meio da coleta de características observáveis. Conforme destacado na seção 2, a seleção dos bairros incluídos na política é condicionada por elevada vulnerabilidade social e altas taxas de criminalidade. Portanto, incluímos covariáveis no modelo que buscam aproximar os grupos com base em características socioeconômicas (Índice de Desenvolvimento Humano - HDI, desigualdade de renda - GINI, percentual da população em extrema pobreza - POVERTY e percentual de população analfabeta - ILLITERATE). Além disso, a estrutura de Diferenças em Diferenças (DiD) com covariáveis socioeconômicas visa mitigar possíveis vieses de seleção decorrentes da atuação do governo municipal de Fortaleza na escolha dos bairros contemplados pela política de CPC, incluindo fatores como interesse político, assimetrias de decisão e pressão popular. Esses fatores podem comprometer a comparabilidade entre os grupos de bairros tratados e de controle, uma vez que ambos podem não ser semelhantes quando são elegíveis para o tratamento.

A extensão da hipótese de *spillover* espacial permite uma avaliação mais precisa dos potenciais resultados para o grupo de tratamento do programa CPC, uma vez que os efeitos do tratamento em um bairro podem depender não apenas de seu próprio tratamento, mas também do tratamento aplicado aos bairros vizinhos. Seguindo o modelo canônico de Diferenças em Diferenças, seja D_i uma variável *dummy* igual a 1 se o bairro i for tratado. Nesse contexto, ao introduzir o *spillover* da política, os resultados potenciais serão denotados por $Y_{it}(D_i, h_iD)$, em que Y_{it} representa o resultado do bairro i no tempo t . O termo h_iD captura a exposição do bairro i ao vetor de tratamento D , que representa os tratamentos de todos os bairros. Esse efeito de exposição possibilita a análise de efeitos heterogêneos da política.

3.1.1. Estratégia empírica

A primeira etapa da estratégia empírica consiste na estimativa do modelo DiD com múltiplos períodos. Nesse contexto, o efeito do programa de Células de Proteção Comunitária (CPC) é calculado para cada grupo de bairros, definidos com base no ano em que foram

incluídos pela primeira vez no programa. A primeira CPC foi inaugurada em 2018, sendo este ano considerado como início da intervenção. Dessa forma, o efeito médio do tratamento sobre os bairros tratados (ATT)¹ é dado por:

$$ATT(g, t) = E[Y_t(g) - Y_t(0)|G_g = 1] \quad (2)$$

Onde Y_t é o resultado potencial (taxas de furto e roubo), $G_g=1$ indica se g (o grupo de bairros tratados) é tratado, enquanto t é o subscrito indicando o ano em que o resultado é observado.

Além disso, conforme o método de Callaway e Sant'Anna (2021), são atribuídos pesos a cada grupo de bairros, seja tratado ou de controle. Para isso, é calculado um escore de propensão generalizado, o qual, no caso de considerar o grupo de controle “nunca tratado”, é determinado por:

$$P_g(X) = P(G_g = 1|X, G_g + K = 1) \quad (3)$$

Onde $P_g(X)$ corresponde à probabilidade do bairro ser tratado pela primeira vez no período g , condicionada a um vetor de variáveis socioeconômicas observáveis, bem como à informação de se o bairro pertence ao grupo tratado em g ou ao grupo de nunca tratados. A variável K representa uma dummy que assume valor 1 se o bairro não for tratado em nenhum momento do período analisado. Nesse caso, se $G = 1$, então $K = 0$.

Adicionando esses pesos ao ATT, temos:

$$ATT^{nev}(g, t) = E \left[\left(\frac{G_g}{E[G_g]} - \frac{\frac{P_g(X)K}{1-P_g(X)}}{E[\frac{P_g(X)K}{1-P_g(X)}]} \right) (Y_t - Y_{g-1} - m_{g,t}^{nev}(x)) \right] \quad (4)$$

$$= E[(w_g^G - w_g^K)(Y_t - Y_{g-1} - m_{g,t}^{nev}(x))] \quad (5)$$

$$\text{em que: } m_{g,t}^{nev}(x) = E[Y_t - Y_{g-1}|X, K = 1] \quad (6)$$

Onde $P_g(X)$ é a probabilidade calculada pelo escore de propensão generalizado. $(w_g^G - w_g^K)$ representa os pesos normalizados para o grupo de controle. Y_t é a variável de resultado no período t e Y_{g-1} é a variável de resultado no período anterior ao ano de instalação das Células de Proteção Comunitária (CPC). $m_{g,t}^{nev}(x)$ são as regressões dos resultados populacionais para o grupo "nunca tratado".

Com base na equação (4), Callaway e Sant'Anna (2021) estimam cada efeito temporal para cada grupo para encontrar apenas o efeito do grupo, por meio da média a seguir:

¹ Refere-se ao efeito médio do tratamento sobre as unidades que efetivamente receberam a intervenção. Em outras palavras, mede o quanto os bairros tratados diferem dos que não foram tratados, após a implementação da política.

$$\theta_{sel}(g) = \frac{1}{T-\bar{g}+1} \sum_{t=g}^T ATT(g, t) \quad (7)$$

Onde $\theta_{sel}(g)$ corresponde à média do grupo e do tempo ATT, considerando todos os períodos pós-tratamento, ou seja, $t \geq g$.

Em cenários como o especificado no programa CPC, em que se admite a presença de efeitos de política espacial, espera-se a ocorrência de múltiplos efeitos de tratamento. Em outras palavras, além do efeito de tratamento por grupos e períodos, é previsto que a política exerça um efeito de contágio em regiões vizinhas, conhecido na literatura como efeito total do tratamento.

O efeito total do tratamento considera a execução da intervenção e a transição de um cenário com zero exposição, $\vec{0}$, para um cenário de plena exposição do bairro vizinho ao tratamento $h_i(\vec{D})$. Esse efeito é particularmente útil para formuladores de políticas, pois permite avaliar os impactos gerais decorrentes da implementação da política. Para compreender melhor a conexão entre os efeitos do tratamento, é útil formalizar o "efeito de transbordamento" de uma unidade da seguinte forma:

$$\tau_{i,spill}(D_i, h_i(\vec{D})) = Y_{i1}(D_i, h_i(\vec{D})) - Y_{i1}(D_i, \vec{0}) \quad (8)$$

Nesse caso, o efeito de transbordamento mede a diferença nos resultados potenciais entre estar exposto à intensidade $h_i(\vec{D})$ e não estar exposto. Esse efeito pode variar tanto para as unidades tratadas quanto para as unidades de controle, pois a magnitude ou até mesmo a natureza dos transbordamentos pode diferir entre unidades tratadas e não tratadas. O análogo ao efeito do tratamento acima é denominado "efeito de intercâmbio," dado por:

$$\tau_{i,switch}(\vec{h}) = Y_{i1}(1, \vec{h}) - Y_{i1}(0, \vec{h}) \quad (9)$$

Nesse sentido, o efeito intercâmbio depende do nível de exposição. Ou seja, o efeito da implementação das Células de Proteção Comunitária em um bairro p que está longe de um determinado bairro i provavelmente será diferente do efeito em um bairro j que está muito próximo do bairro p que recebeu o programa CPC (alta exposição, h). Podemos então calcular a média entre as unidades tratadas e de controle para formar os efeitos médios de transbordamento:

$$\tau_{i,spill}(D) = E \left[Y_{i1}(D_i, h_i(\vec{D})) - Y_{i1}(D_i, \vec{0}) | D_i = D \right] \quad (10)$$

Isso significa que a expectativa é em relação aos bairros e , portanto, a diferentes exposições. Isso nos dará o efeito médio de transbordamento em todos os bairros tratados e de controle, independentemente de experimentarem ou não quaisquer efeitos de transbordamento.

Um problema na estimativa de Diferenças em Diferenças (DiD) apresentada na

equação (10) é que ela calcula a média dos efeitos de *spillover* sobre todas as unidades, incluindo aquelas não afetadas pelos *spillovers*, o que pode atenuar a estimativa em direção a zero. Segundo Butts (2023), esse método pode ser aprimorado por meio de uma abordagem semiparamétrica baseada em conjuntos de intervalos de distância ou círculos concêntricos. Neste trabalho, foram definidas faixas de distância que foram interagidas com o indicador de tratamento. Como cada conjunto de “anéis” é colinear com um único indicador que cobre os intervalos, esse estimador permite estimar de forma consistente o efeito do tratamento de interesse. Uma vantagem adicional desse método é que cada indicador estima o efeito médio de *spillover* nas unidades tratadas e de controle dentro do respectivo intervalo, fornecendo uma visão mais detalhada sobre quais unidades são afetadas pelo tratamento e em que medida. Nessa perspectiva, o efeito de *spillover* é estimado utilizando um conjunto de anéis concêntricos divididos em quatro grupos: 0-2 km, 2-4 km, 4-6 km e 6-8 km. Obter estimativas dos efeitos médios de *spillover* em diferentes distâncias permite uma compreensão mais precisa da natureza desses efeitos. A estrutura é apresentada da seguinte forma:

$$Y_{it} = \tau D_{it} + \sum_{j=1}^n (1 - D_{it}) Ring_{ij} + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it} \quad (11)$$

Onde Y_{it} é a taxa de furto e roubo, representando a observação do bairro i no período de tempo t . τD_{it} representa o efeito do tratamento na taxa de furto e roubo. $Ring_{ij}$ é um indicador de que o bairro i está no anel j . $(1 - D_{it}) Ring_{ij}$ representa os efeitos de contágio (efeitos indiretos) do tratamento. Para cada bairro i e para cada um dos n anéis de distância, se o bairro i não recebeu o tratamento ($1 - D_{it} = 1$), então o efeito do anel j , representado por $Ring_{ij}$, é incluído na equação. μ_i é o efeito fixo do bairro i . Ele captura todas as características não observáveis dos bairros que são constantes ao longo do tempo e não variam entre outros. λ_t é o efeito fixo do tempo t e é responsável por capturar todas as características não observáveis que são comuns a todos os bairros em um determinado período de tempo. ϵ_{it} é o termo de erro, capturando todos os fatores não observados e aleatórios que afetam a variável dependente Y_{it} .

3.2. Base de dados

Este estudo utiliza um conjunto de dados sobre criminalidade e informações socioeconômicas. No que diz respeito à criminalidade, a proxy utilizada para análise é a taxa de furtos e roubos por bairro, no período de 2010 a 2021, expressa por 1.000 habitantes, obtida da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SSPDS-CE). É importante destacar que o furto é definido como a subtração de propriedade sem violência ou ameaça, enquanto roubo envolve crimes contra a propriedade que incluem violência (excluindo o latrocínio, que

consiste no roubo seguido de morte, classificado como crime violento letal intencional). Quanto aos dados socioeconômicos, uma parte significativa provém do Censo de 2010, incluindo renda média, IDH, desigualdade de renda, percentual da população em extrema pobreza e percentual da população analfabeta, com exceção da variável população, que, embora originada do mesmo Censo (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE), é publicada anualmente. Apesar de Fortaleza atualmente contar com 121 bairros, nossa análise baseia-se em uma divisão espacial mais antiga, abrangendo 114 bairros, decisão justificada pela disponibilidade dos dados nos primeiros anos da série.

4. RESULTADOS

A Tabela 1 fornece um resumo dos principais resultados.

Tabela 1: Modelo DiD

	Estimativa	Desvio-Padrão
Intercepto	5.46***	0.25
Tratamento	0.28**	0.09
Tempo	-0.03	0.05
ATT médio	0.05	0.15
ATT(Fevereiro/2018)	-0.442	1.161
ATT(Junho/2018)	-0.261	1.9
ATT (Setembro/2018)	1.334*	0.524
ATT (Novembro/2018)	6.315*	0.789
ATT (Junho/2019)	-0.766*	1.41
ATT (Setembro/2019)	-2.923*	0.414
GINI	-1.12**	0.39
HDI	1.75***	0.18
POVERTY	0.02*	0.009
ILLITERATE	-0.03**	0.01

Cód. de significância: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao desagregar o efeito do tratamento por momento temporal, considerando a inserção dos bairros na política, os ATT estimados revelam padrões dinâmicos bastante interessantes. Em fevereiro e junho de 2018, os efeitos do tratamento são negativos, porém não significativos, sugerindo que, nos primeiros meses da implementação, não houve um impacto

claro da política ou que ainda era prematuro observar seus efeitos. O resultado de setembro de 2018, por outro lado, apresenta um efeito positivo e significativo (1,334), indicando um possível aumento na notificação de crimes nos bairros tratados. Este impacto positivo torna-se ainda mais expressivo em novembro de 2018, com um ATT de 6,315, estatisticamente significativo, sinalizando um aumento acentuado na taxa de criminalidade nos bairros tratados em comparação com os de controle. Tal resultado pode estar relacionado a uma reconfiguração das dinâmicas criminais, deslocamentos de rotas ou mudanças no comportamento policial associadas à implementação da política, considerando a proximidade da polícia comunitária por meios das torres. Para uma interpretação mais precisa, seria recomendável complementar a análise com dados qualitativos ou informações sobre o contexto institucional.

Curiosamente, os ATT de junho e setembro de 2019 apresentam uma reversão nesse padrão, sendo ambos negativos e estatisticamente significativos, com destaque para setembro, cujo valor é particularmente expressivo (-2,923). Esse comportamento pode indicar que a política, após um período inicial de instabilidade ou adaptação, passou a gerar efeitos mais consistentes na redução da criminalidade nos bairros tratados. Alternativamente, mudanças institucionais ou operacionais podem ter modificado o padrão de resposta à política.

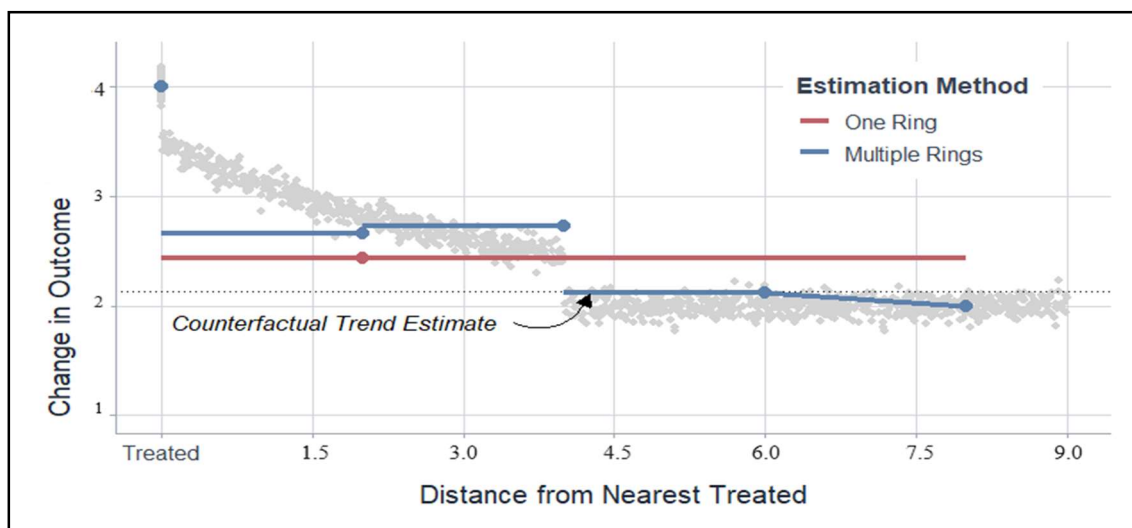
Em relação às covariáveis incluídas no modelo, o índice de GINI, que mede a desigualdade, apresenta um efeito negativo e significativo, sugerindo que maior desigualdade está associada a uma redução na taxa de furtos e roubos. Por outro lado, o IDH² apresenta um efeito positivo e altamente significativo, indicando que regiões com maior desenvolvimento humano tendem a registrar maiores taxas de furtos e roubos. A variável POVERTY também exibe um efeito positivo e significativo sobre a taxa de furtos e roubos, indicando que níveis altos de pobreza estão associados a um aumento nos crimes contra o patrimônio. Por fim, a variável ILLITERATE apresenta um efeito negativo e significativo, sugerindo que regiões com maiores taxas de analfabetismo registram menores taxas de furtos e roubos.

A Figura 2 apresenta as estimativas dos efeitos de contágio obtidas por meio da aplicação da metodologia de anéis concêntricos. No eixo y estão representadas as observações de $Y_{i,1} - Y_{i,0}$, enquanto o eixo x indica a distância em relação à unidade tratada mais próxima.

² Carvalho *et al* (2019) demonstram que as taxas de homicídio nos bairros de Fortaleza apresentam associação negativa com o IDH. No entanto, uma hipótese para o efeito positivo observado no caso dos crimes contra o patrimônio está relacionada à complexidade na obtenção desses dados, dado que muitos delitos não são reportados às autoridades policiais. Ademais, a comparação dessas informações ao longo dos anos não necessariamente reflete uma mudança real na incidência criminal. As variações nas taxas podem indicar apenas diferenças no número de ocorrências registradas ou alterações nos métodos empregados pelas agências oficiais na coleta e sistematização das informações.

As unidades tratadas são posicionadas a uma distância igual a zero para fins de visualização. Para a análise estatística, adotou-se uma tendência contrafactual ligeiramente acima de 2, de modo que qualquer diferença em torno de 2 possa ser atribuída aos efeitos do tratamento/contágio e ao termo de erro. O método de estimativa "Um Anel" abrange distâncias entre 0 e 8 km dos bairros tratados, sendo a diferença entre este anel e a tendência contrafactual estimada considerada como o efeito de contágio, aproximadamente igual a 0,4. O método de estimativa "Múltiplos Anéis" distribui as distâncias em quatro intervalos de 2 km cada (0-2, 2-4, 4-6 e 6-8 km), permitindo uma análise mais detalhada da variação do efeito de contágio em função da distância.

Figura 2: Efeito de *Spillover* da Política CPC - Comparação de Anel Único vs. Múltiplos Anéis



Fonte: Elaborado pelos autores.

Os resultados apresentados na figura sugerem a ocorrência de um efeito de *spillover* espacial do tratamento, limitado a um raio de 4 km. Isso indica que o tratamento impacta não apenas os bairros diretamente beneficiados, mas também aqueles localizados nas proximidades. No caso do método "Um Anel", os bairros situados a até 2 km de distância de um bairro tratado apresentam um efeito de *spillover* de uma unidade ou mais, enquanto os bairros localizados entre 2 e 4 km de distância exibem um efeito inferior a uma unidade. Por último, os bairros situados a uma distância entre 4 e 8 km não apresentam efeito de *spillover*.

Para confirmar os efeitos de *spillover* decrescentes da política à medida que o raio de contaminação aumenta, utilizou-se a metodologia de "Múltiplos Anéis". Observa-se, a partir da Figura 2, que apenas os dois primeiros anéis (0-2 km e 2-4 km) apresentam um efeito de

spillover significativo, enquanto os dois últimos anéis (4-6 km e 6-8 km) exibem estimativas pontuais próximas de zero. Existem diversas explicações para o efeito de *spillover* espacial de uma intervenção em segurança pública. Uma possibilidade é que os bairros próximos às áreas tratadas têm maior probabilidade de serem impactados pela intervenção. Em outras palavras, indivíduos com alta propensão a praticar atos criminosos que residem em bairros adjacentes aos tratados podem ser influenciados pelo efeito do tratamento, enfrentando assim um aumento no custo de cometer crimes devido à política comunitária de prevenção à criminalidade (Braga et al., 2001). Vale ressaltar que, neste método, assume-se que as tendências contrafactuais são constantes em toda a distância. Caso isso não se verifique, a adição de anéis exigiria suposições progressivamente mais fortes de tendências paralelas (Vazquez-Bare, 2023).

5. CONCLUSÃO

Os estudos científicos desempenham um papel fundamental no combate ao crime, pois fornecem insights e estratégias que permitem aos governos prevenir e enfrentar a criminalidade de maneira mais eficaz. A avaliação da eficácia de programas de prevenção, como as intervenções comunitárias, possibilita ao Estado alocar recursos para as iniciativas que apresentam melhores resultados (Suliano e Oliveira, 2013; Silveira Neto *et al*, 2013).

Grande parte das abordagens utilizadas para avaliar políticas de segurança pública considera apenas os efeitos diretos de uma intervenção em áreas específicas. No entanto, o crime frequentemente apresenta efeitos de transbordamento espacial, o que significa que a redução da criminalidade em determinada região pode impactar positivamente os territórios vizinhos (WEISBURD, 2015). Sob essa perspectiva, o presente trabalho tem como objetivo avaliar o impacto da implementação das Células de Proteção Comunitária (CPC) sobre as taxas de criminalidade na cidade de Fortaleza, valendo-se de métodos de Diferenças em Diferenças com múltiplos períodos e efeitos de transbordamento.

Os resultados obtidos por meio do modelo DiD sugerem que a política apresenta um efeito significativo e momentâneo na redução das taxas de criminalidade, sobretudo após mais de um semestre de sua implementação. As estimativas do efeito de transbordamento espacial do tratamento, utilizando a técnica de anéis concêntricos, indicam que o impacto da política se limita a um raio de até 4 km do bairro tratado. Além disso, os múltiplos anéis construídos demonstram que o efeito de transbordamento diminui progressivamente à medida que aumenta a distância em relação às áreas tratadas, sendo o intervalo de 0 a 4 km o único que apresenta significância estatística.

Esse cenário de avaliação do programa CPC converge com as evidências relatadas por Muchow (2023), que, ao analisar as fases do programa Community Safety Partnership (CSP), constatou a existência de um efeito significativo na redução da criminalidade durante a fase inicial da intervenção, enquanto as etapas subsequentes não revelaram mudanças relevantes. As evidências encontradas neste trabalho, em consonância com o estudo citado, reforçam a hipótese de que políticas de segurança comunitária enfrentam o desafio de manter a redução das taxas de criminalidade no médio e longo prazo após sua implementação.

Em síntese, este trabalho evidencia que, na avaliação de políticas de segurança implementadas em bairros cujos efeitos estimados apresentam repercussões espaciais, torna-se essencial considerar os efeitos de transbordamento do grupo de tratamento sobre os bairros não tratados. A utilização do indicador de anéis concêntricos buscou mitigar esse viés de transbordamento e aprimorar a precisão das estimativas, possibilitando a produção de evidências mais consistentes acerca do comportamento da criminalidade.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, J. M.; ANDREWS, R.; JORDA, V. (2019). Do neighbourhood renewal programs reduce crime rates? Evidence from England. **Journal of Urban Economics**, 110, 51–69.
- ARAÚJO, M. V. A.; LINHARES, F. C. (2023). A space-time model for crime in neighborhoods of Fortaleza: The influence of common factors and neighborhood effect, ESTE 2023.
- BRAGA, A. A.; KENNEDY, D. M.; WARING, E.; PIEHL, A. M. (2001). Problem-oriented policing, deterrence, and youth violence: An evaluation of Boston's Operation Ceasefire. **Journal of Research in Crime and Delinquency**, 38, 195–225.
- BRANTINGHAM, P. J.; CARTER, J.; MACDONALD, J.; MELDE, C.; MOHTLER, G. (2021). Is the recent surge in violence in American cities due to contagion? **Journal of Criminal Justice**, 76, 101848.
- BUTELLI, P. H. (2015). **Avaliação de impacto de políticas de segurança: O caso das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro**. 2015. 200 f. Tese (doutorado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Pós-Graduação em Economia, 2015.
- BUTTS, K. (2023). **Difference-in-differences estimation with spatial spillovers**. arXiv preprint arXiv:2105.03737.
- CALLAWAY, B.; SANT'ANNA, P. H. C. (2020). Difference-in-differences with multiple time periods. **Journal of Econometrics**, 225(2), 200–230.
- CANO, I. (2012). **Os donos do morro: Uma análise exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

CAO, J.; DOWD, C. (2019). **Estimation and inference for synthetic control methods with spillover effects**. arXiv preprint arXiv:1902.07343.

CARBONARI, F.; CAVALCANTI, M.; SERRANO-BERTHET, R.; WILLMAN, A. (2010). **Bringing the state back in the favelas of Rio de Janeiro**: Understanding changes in community life after the UPP pacification process. World Bank.

CERQUEIRA, C. M. N. (1999). **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. Freitas Bastos.

CLARKE, D. **Estimating difference-in-differences in the presence of spillovers**. Munich Personal RePEc Archive, 52, 2017.

CRAWFORD, A.; EVANS, K. **Crime prevention and community safety**. Oxford University Press., 2017.

DANTAS, R. F.; FAVARIN, S. Concentration of urban violence in Fortaleza and strategies for crime prevention. **Criminal Justice Review**, 46, 466–483, 2021.

DE OLIVEIRA, V. H.; DE MEDEIROS, C. N.; & CARVALHO, J. R. Violence and local development in Fortaleza, Brazil: A spatial regression analysis. **Applied Spatial Analysis and Policy**, 12(1), 147–166, 2019.

ECK, J. E. The threat of crime displacement. **Criminal Justice Abstracts**, 527–546, 1993.

GARDNER, J. **Two-stage difference-in-differences**. Technical report, 2021.

GUSMÃO, N. B. **Polícia comunitária - teoria e prática**: Os desafios para sua implementação no Brasil (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Ciências Política e do Comportamento, 2017.

HRYNIEWICZ, D.; VOLPE, R.; LEWKO, J. The Boston Gun Project: Operation Ceasefire. **Best Practices in the Prevention of Reinjury**, 283, 2009.

KAHMANN, S.; HARTMAN, E., LEAP, J.; & BRANTINGHAM, P. J. Impact evaluation of the LAPD community safety partnership. **The Annals of Applied Statistics**, 16(2), 1215–1235, 2022.

LARSEN, B. Ø.; KLEIF, H. B.; KOŁODZIEJCİK, C. (2015). The volunteer programme ‘Night Ravens’: A difference-in-difference analysis of the effects on crime rates. **Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention**, 16(1), 2–24, 2015.

MACDONALD, J. M. (2002). The effectiveness of community policing in reducing urban violence. **Crime & Delinquency**, 48(4), 592–618, 2002.

MISSE, D. G. (2014). **Cinco anos de UPP**: Um breve balanço, 2014.

MUCHOW, A. N. Community-oriented policing and violent crime: Evidence from the Los Angeles Community Safety Partnership. **Police Quarterly**, 26(4), 545–572, 2023.

SHERMAN, L. W.; MACKENZIE, D. L.; FARRINGTON, D. P.; WELSH, B. C. (Eds.). (2002). **Evidence-based crime prevention**. Routledge, 2002.

SILVEIRA NETO, R. D. M.; RATTON, J. L.; DE MENEZES, T. A.; MONTEIR, C. Avaliação de política pública para redução da violência: O caso do programa pacto pela vida do estado

de Pernambuco. **Anais do XLI Encontro Nacional de Economia**, 2013.

SULIANO, D. C., & OLIVEIRA, J. L. Avaliação do programa Ronda do Quarteirão na região metropolitana de Fortaleza (Ceará). **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, 7(2), 52–67, 2013.

VAZQUEZ-BARE, G. Identification and estimation of spillover effects in randomized experiments. **Journal of Econometrics**, 237(1), 105237, 2023.

WEISBURD, D. The law of crime concentration and the criminology of place. **Criminology**, 53(2), 133–157, 2015.

Guardas Municipais e a Segurança Pública: desafios e obrigações dos municípios à luz da Lei Federal nº 13.022/2014

Municipal Guards and Public Security: challenges and obligations of municipalities in the light of Federal Law n. 13,022/2014

Joselito Mendes Costa*

Igor Adriano Trinta Marques**

Silvio Carlos Leite Mesquita***

RESUMO

As Guardas Municipais foram instituídas em 1831 e, atualmente, sua competência abrange mais do que a segurança do patrimônio e das praças públicas municipais. O presente artigo aborda a Lei Ordinária Federal nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) e a Lei nº 13.675/2018 (Sistema Único de Segurança Pública). A função da Guarda Municipal expandiu-se, deixando de ser exclusivamente patrimonial para incorporar a proteção de pessoas. Diante disso, indaga-se: o município possui o poder-dever de instituir Guardas Municipais? Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental que pretende contribuir para a discussão acerca da aprovação da PEC nº 57, com vistas a garantir segurança jurídica à atuação daquela que será reconhecida como polícia municipal.

Palavras-chave: Guarda Municipal. Lei Ordinária Federal nº 13.022/2014. Lei nº 13.675/2018; PEC 57.

ABSTRACT

Municipal guards were established in 1831 and, currently, their jurisdiction encompasses more than the security of municipal property and public squares. This article addresses Federal Ordinary Law No. 13,022/2014 (General Statute of Municipal Guards) and Law No. 13,675/2018 (Unified Public Security System). The role of the Municipal Guard has expanded, no longer being exclusively patrimonial to include the protection of people. In view of this,

* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Coronel da Polícia Militar do Maranhão, membro do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (IBSP), bolsista FUNCAP. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8962655878100269>, ID: <https://orcid.org/0000-0001-7736-7968>, Email: joselitomendes@yahoo.com.br.

** Doutorando e Mestre em Teoria Geral da Jurisdição e Processo, doutorado interinstitucional pela Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB) e Pontífice Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Promotor de Justiça. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9379382818798738>. E-mail: igor_trinta@hotmail.com

*** Doutor em Políticas Públicas pela UFMA, Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Coronel Veterano da PMMA, Ex-Secretário de Segurança Pública, Coordenador da Universidade Ceuma. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6185794591109694>, ID: <https://orcid.org/0009-0000-9988-7358>, E-mail: sclmmestrado@gmail.com

the question is: does the municipality have the power and duty to establish municipal guards? This is a bibliographic and documentary research that aims to contribute to the discussion about the approval of PEC No. 57, with a view to guaranteeing legal security for the actions of what will be recognized as the municipal police.

Keywords: Municipal Guard. Federal Ordinary Law No. 13,022/2014. Law No. 13,675/2018; PEC 57.

1. INTRODUÇÃO

As Guardas Municipais têm registro histórico no Estado do Maranhão entre os anos de 1832 e 1836, período em que foi criado o Corpo de Polícia, hoje correspondente à atual Polícia Militar do Maranhão. Durante o Golpe Militar de 1964, as Guardas Municipais foram extintas, considerando-se sua inadequação ao modelo de segurança pública adotado pelo governo à época.

Em 1988, a Constituição Federal reinseriu as Guardas Municipais em seu artigo 144, destinando-as à proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Desde então, diversas Propostas de Emenda à Constituição (PECs) buscaram ampliar as atribuições das Guardas Municipais, culminando na PEC nº 57/2023, cujo objetivo é fundamentar e ampliar o papel dessas instituições no cenário da segurança pública.

Com o advento da Lei Federal nº 13.022/2014, foram definidas as atribuições, estrutura e diretrizes para a criação, formação e manutenção das Guardas Municipais. No contexto da reforma nacional da segurança pública e do Plano Nacional de Segurança Pública, as Guardas Municipais têm participado ativamente de discussões, indicando um futuro mais integrado do poder público municipal nos assuntos de segurança local.

Ademais, a instituição da Lei nº 13.675/2018, que estabelece o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), trouxe às Guardas Municipais a possibilidade de acessar recursos financeiros provenientes do governo federal.

A Constituição Federal de 1988 reforçou o debate sobre a atuação dos municípios na segurança pública, ao estabelecer a competência prioritária da União e dos Estados, atribuindo aos entes municipais a responsabilidade pela segurança viária e pela criação de Guardas Municipais, conforme reforçado pela Emenda Constitucional nº 82/2014. A Lei nº

13.022/2014 ampliou o papel dessas guardas, conferindo-lhes funções de segurança preventiva. No entanto, sua efetividade é comprometida por limitações técnicas, falhas na captação de recursos públicos e resistência social a mudanças no modelo tradicional de segurança, o que dificulta sua consolidação como força legítima.

No Maranhão, menos de 60% dos 217 municípios possuem Guardas Municipais em atividade, o que contribui para a fragilidade da segurança local, sobretudo diante da limitada presença das forças estaduais. Em contrapartida, nas localidades que implantaram sistemas municipais de segurança de forma integrada com videomonitoramento, marcos legais adequados, aquisição de equipamentos e realização de concursos, observou-se uma expressiva redução dos índices de criminalidade.

A problemática central deste estudo refere-se à obrigação ou não dos gestores municipais de instituírem Guardas Municipais. Para responder a essa questão, será utilizada como parâmetro a análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 995/2023 no contexto da PEC nº 57/2023.

Assim, indaga-se: qual é a necessidade da eficiência da segurança pública nos municípios? O que ocasiona a falta de interesse dos gestores municipais no gerenciamento da segurança pública? Quais são as dificuldades encontradas na captação de recursos junto ao Sistema Nacional de Segurança Pública (SENASP), às emendas parlamentares e ao Ministério das Cidades? Quais problemas políticos dificultam a fiscalização das condutas no âmbito municipal?

O objetivo geral deste estudo é compreender se os municípios possuem o poder-dever de instituir Guardas Municipais e os limites de atuação dessas instituições dentro do território municipal. Para alcançar esse objetivo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: analisar os aspectos teóricos e legislativos pertinentes ao tema; examinar a ADPF nº 995/2023; compreender a importância da PEC nº 57/2023 na contribuição para a ordem pública e a manutenção da paz social.

O estudo adota o método de abordagem dedutivo, partindo de uma perspectiva geral que consiste na análise da legislação e das decisões dos tribunais superiores. O método procedimental será analítico, com ênfase na análise de decisões judiciais relacionadas à temática abordada. A revisão bibliográfica será realizada com base em palavras-chave como Guarda Municipal, Lei Ordinária Federal nº 13.022/2014, Lei nº 13.675/2018 e PEC 57, utilizando-se o Portal de Periódicos da Capes e o Google Acadêmico como fontes de pesquisa.

Contribuições de autores como Brasil e Medeiros (2023), Bauman (2009), Bourdieu

(2014), Minayo (2001), Cardeal (2018), e Pazinato (2016) serão utilizadas como aporte teórico. A técnica de pesquisa incluirá documentação indireta e o uso de operadores booleanos (AND, OR) para maior precisão e direcionamento da investigação, sem limitação temporal específica. A pesquisa documental e a fundamentação teórica servirão como base para a análise das decisões judiciais e contribuirão para o debate acadêmico e prático sobre o tema.

2. ASPECTOS TEÓRICOS LEGISLATIVOS SOBRE AS GUARDAS MUNICIPAIS

As Guardas Municipais Permanentes assumem papel complementar às demais forças de segurança pública, especialmente após a Constituição Federal de 1988 e a promulgação da Lei nº 13.022/2014. Este diploma normativo, editado 26 anos após a Constituição, representou um marco jurídico ao estabelecer, em âmbito nacional, as competências das Guardas Municipais, introduzindo inovações relevantes no contexto da segurança pública municipal (Brasil, 2014).

Lei nº 13.022/2014 estabeleceu diretrizes gerais e específicas para as Guardas Municipais, fundamentadas na proteção de bens, serviços e instalações municipais, bem como na promoção da segurança cidadã. Conforme Delgado (2016), a norma limitou a autonomia dos municípios ao uniformizar nacionalmente as competências dessas corporações. Dentre as atribuições gerais previstas no artigo 4º, destaca-se a proteção de logradouros públicos, expressão que, embora similar ao §8º do artigo 144 da Constituição, gerou debates quanto à ampliação do escopo de atuação dessas instituições (ZAGO; CARVALHO, 2015). Já as competências específicas, elencadas no artigo 5º, englobam atribuições como o patrulhamento preventivo, a proteção sistêmica da população e a promoção da segurança escolar (Brasil, 2014).

Desde sua promulgação, a Lei nº 13.022/2014 foi alvo de ações diretas de inconstitucionalidade, como a ADI nº 5156/2014, ajuizada pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), e a ADI nº 5780/2017, proposta pela Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil (AGT Brasil). Ambas questionaram a competência da União para legislar sobre as Guardas Municipais e alegaram inconstitucionalidades materiais em diversos dispositivos da lei (Feneme, 2020).

Em decisão monocrática, o Ministro Gilmar Mendes extinguiu a ADI nº 5156/2014 em 2020, reconhecendo a ausência de legitimidade ativa da FENEME para propor a ação. No julgamento da ADI nº 5780/2017, o STF reafirmou a constitucionalidade da Lei nº 13.022/2014, reconhecendo as Guardas Municipais como parte integrante do Sistema Único

de Segurança Pública (SUSP) e autorizando sua atuação na preservação da ordem pública e no exercício do poder de polícia administrativa (Brasil, 2018; STF, 2023).

A Proposta de Emenda à Constituição nº 57/2023, de autoria do Deputado Jones Moura e outros parlamentares, busca modificar os artigos 40 e 144 da Constituição Federal para inserir formalmente as Guardas Municipais no sistema constitucional de segurança pública, conferindo-lhes o status de polícias municipais. A iniciativa reconhece suas atuais funções, como o policiamento preventivo e a segurança cidadã, além de fortalecer a autonomia municipal e integrar essas instituições ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), ampliando o respaldo jurídico de suas atividades (Brasil, 2024).

Segundo Mariano e Pazinato (2020), o principal legado do Estatuto Geral das Guardas Municipais é o reconhecimento de sua identidade preventiva e comunitária, legitimada pela Lei nº 13.675/2018, que organiza o SUSP. A PEC nº 57/2023, por sua vez, busca consolidar esse papel, permitindo a criação de um modelo integrado e coordenado de segurança pública que contemple as necessidades específicas das municipalidades.

A efetivação das competências previstas na Lei nº 13.022/2014 requer dos municípios uma estrutura institucional sólida, com corregedorias, ouvidorias, centros de formação, armamentos, tecnologias e servidores qualificados. Segundo Moura e Silva (2015), embora a criação dessas estruturas represente ônus financeiro relevante, sobretudo para os pequenos municípios, elas são essenciais à eficácia das Guardas Municipais. A norma também autoriza a formação de consórcios públicos entre municípios limítrofes, favorecendo o uso compartilhado de recursos e serviços, o que potencializa a eficiência e reduz os custos operacionais (Brasil, 2020).

A Lei nº 13.022/2014 e a PEC nº 57/2023 constituem avanços relevantes na consolidação das Guardas Municipais como atores essenciais da segurança pública no Brasil. Apesar de obstáculos jurídicos e estruturais, tais instrumentos reforçam seu papel na promoção da segurança cidadã, com enfoque na prevenção e na atuação comunitária. O reconhecimento constitucional dessas instituições como polícias municipais representa um possível desdobramento rumo à construção de um modelo integrado e descentralizado de segurança. Para tanto, é imprescindível o apoio do Governo Federal, o qual dependerá da inclusão expressa das Guardas Municipais no artigo 144 da Constituição Federal, assegurando-lhes respaldo e segurança jurídica (Brasil, 2024).

No entanto, a proposta enfrenta críticas e desafios significativos, entre os quais se destaca a preocupação com o aumento da circulação de armas de fogo e os riscos inerentes à

ampliação das atribuições das Guardas Municipais sem a devida estruturação e capacitação. Nesse sentido, a discussão em torno da PEC reflete a busca por um equilíbrio entre a ampliação das responsabilidades municipais no âmbito da segurança pública e a preservação dos princípios fundamentais que regem o sistema constitucional vigente.

3. O PODER DEVER DOS GESTORES PÚBLICOS EM INSTITUIR GUARDAS MUNICIPAIS

As Guardas Municipais, de natureza civil, uniformizadas e armadas conforme a legislação, têm como função principal a proteção preventiva no âmbito municipal, observadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal. Subordinadas ao chefe do Poder Executivo local, seguem os princípios de hierarquia e disciplina, sem adotar nomenclaturas ou regulamentos militares. Seus equipamentos e uniformes devem ser padronizados, preferencialmente em azul-marinho. Com a Lei nº 13.675/2018, instituiu-se o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com o objetivo de garantir a ordem pública e a integridade das pessoas e do patrimônio (Brasil, 2018).

Desse modo, a Lei nº 13.675/2018 conferiu aos municípios e, conseqüentemente, às suas Guardas Municipais, um papel estratégico na promoção da segurança pública. Dentro dessa estrutura, as municipalidades figuram como integrantes estratégicos, enquanto as Guardas Municipais assumem a posição de integrantes operacionais. Assim, as Guardas Municipais foram elevadas normativamente ao status de órgãos promotores de segurança pública, indo além da mera proteção patrimonial para incluir a defesa da vida das pessoas (Brasil, 2018).

A legislação reconhece que o papel das Guardas Municipais não se restringe à proteção do patrimônio público. Ao inserir as Guardas Municipais no Sistema Único de Segurança Pública, a Lei nº 13.675/2018 consolidou sua importância como agentes de segurança pública. O artigo 2º dessa lei, juntamente com o caput do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, reforça o papel das municipalidades na formulação de políticas públicas voltadas à proteção desse bem jurídico essencial.

A Lei nº 13.675/2018 clarifica, em seu artigo 2º, que a segurança pública também é dever das municipalidades, legitimando ainda mais o papel institucional das Guardas Municipais. Essas instituições são os únicos órgãos municipais expressamente mencionados no §8º do artigo 144 da Constituição Federal, desempenhando atividades de segurança pública

em âmbito local (Brasil, 2018).

A atuação das Guardas Municipais também foi reforçada por decisões judiciais relevantes. No julgamento da ADI 5948 MC/DF, o Ministro Alexandre de Moraes reconheceu que o porte de armas de fogo, dentro ou fora do horário de serviço, é imprescindível a todos os Guardas Municipais, e não apenas àqueles que atuam em capitais ou municípios com mais de 500 mil habitantes, conforme previsto anteriormente no inciso III do artigo 6º da Lei Federal nº 10.826/2003 (Brasil, 2018).

Outro marco importante foi a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADPF nº 995, em 28 de agosto de 2023. A Corte afastou interpretações judiciais que excluía as Guardas Municipais do Sistema Único de Segurança Pública e consolidou sua legitimidade para atuar no âmbito da segurança pública. Essa decisão reafirmou a legalidade da prisão em flagrante realizada por Guardas Municipais, representando um avanço significativo para a instituição (STF, 2023).

Diante do contexto histórico das Guardas Municipais e do aumento da violência urbana, torna-se imprescindível que os municípios busquem recursos necessários para a manutenção dessas instituições, atendendo ao estabelecido na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) (Brasil, 2021). Nesse sentido, destaca-se a relevância dos Planos de Segurança Pública e Defesa Social no novo sistema de segurança, que se configuram como instrumentos essenciais para a implementação da PNSPDS, conforme o artigo 8º da Lei nº 13.675/2018 (Brasil, 2018). Esses planos representam mecanismos fundamentais para a efetivação de políticas públicas que visem à proteção e ao bem-estar da população nos âmbitos municipal, estadual e nacional.

As municipalidades têm a obrigação de elaborar e implantar seus Planos de Segurança Pública no prazo de até dois anos após a publicação do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSP). Caso contrário, ficam impedidas de receber recursos da União destinados à execução de programas ou ações voltadas à segurança e defesa social, conforme o §5º do artigo 22 da Lei nº 13.675/2018 (Brasil, 2018).

Além dos planos de segurança, outras formas de aquisição de bens e recursos para a segurança pública municipal podem ser exploradas. Um exemplo é a utilização de bens apreendidos, como ocorrido em São Bento, no Maranhão, onde, com base na Lei Estadual nº 10.227/2015 e na Lei Federal nº 13.022/2014, um veículo foi concedido à municipalidade para patrulhamento urbano, na condição de fiel depositário. Esse caso evidencia a importância de os gestores municipais buscarem alternativas criativas para formar e manter suas Guardas

Municipais.

De acordo com Brasil e Medeiros (2023) *apud* Di Pietro (2019), a função administrativa pressupõe o dever fundamental da Administração Pública atender ao interesse público. Esse princípio determina que todas as atividades realizadas pela Administração, seja direta ou indireta, em qualquer esfera federativa, federal, estadual, distrital ou municipal, devem visar à concretização dos interesses coletivos. Cabe à Administração executar de maneira objetiva os ditames legais, assegurando a satisfação da finalidade pública conforme os preceitos do Estado Democrático de Direito (Brasil, 2023).

O Estatuto Geral das Guardas Municipais estabelece que qualquer município pode criar uma Guarda Municipal, independentemente de sua população. Contudo, o número de integrantes da corporação deve ser proporcional ao porte populacional, conforme previsto na legislação (Brasil, 2014). A criação da Guarda Municipal deve ser formalizada por meio de lei específica, elaborada pelo Poder Executivo Municipal, aprovada pela Câmara de Vereadores e sancionada pelo Chefe do Poder Executivo local, atendendo às diretrizes da legislação federal aplicável (Brasil, 2014).

A elaboração dessa lei deve ser acompanhada de uma justificativa robusta, contendo dados estatísticos que evidenciem a necessidade da atuação do município na segurança pública local. Além disso, é imprescindível a apresentação de um estudo de impacto financeiro, detalhando custos de implementação e manutenção da corporação, bem como os benefícios esperados para a sociedade, conforme as diretrizes da Lei nº 13.022/2014 (Brasil, 2014).

Essa responsabilidade de agir conforme a lei, conforme Brasil e Medeiros (2023), implica que “a implantação de políticas públicas corresponde a um dever do administrador, que, se não as realizar conforme a Constituição e a legislação pertinente, poderá ser acionado judicialmente” (Brasil, 2023, p. 8).

A regulamentação das Guardas Municipais deve contemplar aspectos fundamentais, como organização, atribuições, controle do efetivo e procedimentos disciplinares. Também é essencial criar mecanismos de ouvidoria que promovam a transparência e a interação direta com a sociedade, contribuindo para a resolução pacífica de eventuais conflitos e garantindo a eficiência e legitimidade da atuação das Guardas Municipais (Brasil, 2014).

Além disso, as Guardas Municipais devem investir na qualificação de seus profissionais, seja por meio de convênios intermunicipais ou da criação de setores permanentes de treinamento. A utilização de efetivos técnicos qualificados e habilitados pode reduzir significativamente os riscos de excessos e atuações desproporcionais, além de otimizar

recursos financeiros.

A criação de Conselhos Municipais de Segurança permite avaliar constantemente as atuações das Guardas Municipais, promovendo capacitações operacionais contínuas. Esses conselhos, em conjunto com o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), podem facilitar a obtenção de recursos destinados à melhoria da segurança pública municipal.

Dessa forma, é evidente que a regulamentação e a implementação das Guardas Municipais são fundamentais para a segurança pública local. A adoção de medidas que garantam a qualificação dos agentes, a transparência institucional e a participação social fortalece o papel dessas corporações no contexto do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Para Brasil e Medeiros (2023, p. 12) *apud* Sarlet, a omissão na criação e execução de políticas públicas pela Administração Pública constitui uma grave violação aos princípios do Estado Democrático de Direito, sujeitando os gestores às sanções legais.

A PEC nº 57/2023 ressalta a importância do poder-dever dos gestores municipais na implementação de políticas locais de segurança, especialmente diante da escalada da violência urbana e da necessidade de maior proximidade entre os agentes de segurança e as comunidades. O artigo 2º da Lei do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) reforça essa ideia ao dispor que "a segurança pública é dever do Estado [...], compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios [...]" (Brasil, 2024, p. 6).

Nesse contexto, a formalização das Guardas Municipais como polícias municipais é vista como uma estratégia eficaz para o fortalecimento da segurança pública básica. Tal proposta tem sido comparada, por seus apoiadores, ao papel desempenhado pela rede de atenção básica no Sistema Único de Saúde (SUS), destacando a relevância da descentralização e da atuação direta no nível local como forma de atender às demandas específicas das comunidades.

4. O RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL E INFRAESTRUTURAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS: AVANÇOS RECENTES E O PAPEL DO STF

O fortalecimento institucional das Guardas Municipais ganhou impulso decisivo com a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) nos últimos anos. Em março de 2025, por meio da Reclamação Constitucional nº. 77.357/SP, o Ministro Flávio Dino acolheu o pedido da Associação Nacional de Altos Estudos de Guarda Municipal para suspender decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que impedia o uso da denominação “Polícia Municipal” pela Guarda Civil de Itaquaquecetuba. O STF reafirmou, com base na ADPF nº 995 e no RE nº

608.588, que as Guardas Municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e possuem legitimidade para exercer policiamento ostensivo e comunitário.

Esse entendimento é reforçado por decisão majoritária da Corte em fevereiro de 2025, relatada pelo Ministro Luiz Fux, no julgamento de controvérsia envolvendo a Lei Municipal nº 13.866/2004, de São Paulo. A tese firmada estabelece a constitucionalidade do policiamento preventivo e comunitário pelas Guardas Municipais, desde que respeitadas as competências dos demais órgãos de segurança pública e vedada a atividade de polícia judiciária. A decisão também reafirma o controle externo do Ministério Público sobre essas ações, conforme previsto no art. 129, VII da CF/88.

Além da legitimação constitucional, houve relevante avanço normativo com a publicação da Instrução Normativa nº 310/DG/PF, de 10 de junho de 2025, a qual disciplina o porte de arma de fogo funcional para integrantes das Guardas Municipais. O documento institui o Termo de Adesão e Compromisso (TAD) como instrumento formal entre os municípios e a Polícia Federal, condicionando a concessão ao cumprimento de critérios como a existência de corregedoria e ouvidoria independentes, formação técnica e psicológica dos agentes, e protocolos de uso de armamento, inclusive fora de serviço.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo apresentou uma pesquisa bibliográfica e documental com o objetivo de contribuir para a contextualização histórica, a análise dos aspectos teóricos legislativos e, sobretudo, para a discussão sobre o poder-dever dos gestores municipais de instituir Guardas Municipais. Como parâmetro central, foi considerada a regulamentação do artigo 144, §8º, da Constituição Federal de 1988, efetivada pela Lei Ordinária Federal nº 13.022/2014.

Analizou-se a ADI nº 5156/2014, ajuizada pela Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME), que buscava a impugnação da Lei nº 13.022/2014. Essa ação foi extinta monocraticamente pelo Ministro Gilmar Mendes em 29 de maio de 2020, devido à ausência de legitimidade ativa da FENEME. No mesmo sentido, a ADI nº 5780/2017, apresentada pela Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil (AGT Brasil), foi julgada pelo STF em 3 de outubro de 2023. Essa decisão garantiu às Guardas Municipais a competência para exercer atividades de trânsito, consolidando seu papel no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

O Partido Democratas, por sua vez, ingressou com a ADI nº 5948 MC/DF, questionando os incisos III e IV do artigo 6º da Lei Federal nº 10.826/2003, que restringiam o

porte de armas para Guardas Municipais em municípios com menos de 500 mil habitantes. Em 4 de maio de 2020, o STF declarou inconstitucionais tais dispositivos, reconhecendo o direito ao porte de arma de fogo a todos os Guardas Municipais, independentemente do porte populacional do município.

Além disso, a Lei nº 13.675/2018, sancionada em 11 de junho de 2018, incluiu as Guardas Municipais como integrantes operacionais do SUSP. Na decisão da ADPF nº 995, julgada em 28 de agosto de 2023, o STF afastou interpretações judiciais que excluía essas instituições do referido sistema. A lei também determinou que, para cumprir o disposto na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), os municípios devem elaborar seus Planos de Segurança Pública no prazo de dois anos a partir da publicação da lei, sob pena de não receberem recursos oriundos da União, conforme o §5º do artigo 22 da referida norma.

Como exemplo prático, o artigo apresentou o case do município de São Bento, no Maranhão. Com base na Lei Estadual nº 10.227/2015 e na Lei Federal nº 13.022/2014, o município recebeu a concessão de um veículo, na condição de fiel depositário, para utilização no patrulhamento urbano. Essa experiência ilustra a importância de os gestores municipais buscarem alternativas criativas e legais para captar recursos destinados à segurança pública.

Os direitos fundamentais vão além de limitar o poder do Estado; eles também atuam como parâmetro para legitimar esse poder, fundamentando-se na promoção e efetivação dos direitos humanos. Nesse sentido, é imprescindível que o Estado desempenhe um papel ativo na concretização desses direitos, assegurando sua plena realização na sociedade (Brasil; Medeiros, 2023).

A PEC nº 57/2023, apresentada pelo Deputado Federal Jones Moura (PSD/RJ) em 8 de novembro de 2023, propõe o fortalecimento da segurança local, promovendo maior integração entre as forças de segurança, otimizando a preservação da ordem pública no âmbito municipal e, conseqüentemente, contribuindo para a redução da criminalidade. A formalização das Guardas Municipais como instituições de natureza policial proporciona, além do reconhecimento das atividades exercidas por seus profissionais, melhores condições de atuação com a segurança jurídica necessária para o exercício de suas funções.

No entanto, os críticos da aprovação da PEC nº 57/2023 argumentam que sua implementação pode gerar conflitos de competência com as polícias estaduais, resultando em duplicidade de funções. Além disso, destacam a limitação de recursos financeiros dos municípios, a possível politização das Guardas Municipais e o comprometimento da

imparcialidade e eficiência das ações de segurança, o que poderia desestabilizar ainda mais um sistema de segurança já sobrecarregado e enfrentando diversos desafios.

A análise empreendida ao longo deste artigo permite afirmar que as Guardas Municipais ultrapassaram a condição de instituições patrimoniais, tornando-se atores fundamentais no contexto da segurança pública brasileira. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 144, §8º, já antevia a possibilidade de sua atuação ampliada. Esse entendimento foi consolidado pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos recentes, como a ADPF nº 995, o RE nº 608.588 e a Reclamação Constitucional nº 77.357/SP, os quais reconheceram expressamente a legitimidade das Guardas Municipais para exercer o policiamento ostensivo e comunitário, inclusive com a possibilidade de adoção da nomenclatura “Polícia Municipal”.

A recente decisão do STF, noticiada pelo portal Migalhas, reafirmou a constitucionalidade da atuação das Guardas no patrulhamento preventivo e comunitário, desde que respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública. Tal decisão contribui decisivamente para a superação de uma visão anacrônica e reducionista dessas corporações como forças meramente patrimoniais, abrindo espaço para sua valorização institucional.

Complementando esse avanço jurisprudencial, a Instrução Normativa nº 310, de 10 de junho de 2025, da Polícia Federal, regulamentou de forma minuciosa o processo de concessão de porte de arma funcional às Guardas Municipais, condicionando-o ao cumprimento de exigências estruturais e administrativas. O instrumento do Termo de Adesão e Compromisso (TAD) fortalece o controle e a profissionalização dessas instituições, atribuindo a elas maior responsabilidade e segurança jurídica.

Dessa forma, conclui-se que não apenas é legítimo, mas também necessário que os municípios instituem e fortaleçam suas Guardas Municipais como instrumentos autônomos de policiamento preventivo e de proteção comunitária. A atuação municipal na segurança pública, além de ser um direito, constitui um dever constitucional e social diante das fragilidades do modelo centralizado vigente. A consolidação das Guardas Municipais como Polícia Municipal depende da vontade política dos gestores locais, do comprometimento com a legalidade e da adesão aos parâmetros técnicos e normativos ora vigentes.

Sugere-se, para pesquisas futuras, a análise comparativa entre modelos municipais de segurança pública, especialmente os que já aderiram ao TAD, e os reflexos dessas medidas nos índices de criminalidade e na sensação de segurança da população.

Conclui-se que o objetivo geral da pesquisa foi atingido, demonstrando que o combate à criminalidade organizada e violenta requer a união de esforços de todas as forças de

segurança pública. Na realidade brasileira, não se justifica a atuação isolada e estanque das Polícias Federal, Civis, Militares e das Guardas Municipais, uma vez que todas integram o Sistema Único de Segurança Pública.

Atualmente, a presença de Guardas Municipais no Brasil é insuficiente, já que, dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 1.081 possuem essas instituições. Além disso, destaca-se a necessidade de controle externo das Guardas Municipais pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, assim como a implementação de treinamento contínuo e a aplicação de conceitos de direitos humanos, inclusão e respeito à diversidade.

Caso a PEC nº 57/2023 seja aprovada, é fundamental que ela não resulte apenas na criação de mais uma polícia, mas que implemente uma política de segurança pública voltada à proteção de bens e pessoas, com respeito à dignidade humana e à inclusão social. Somente dessa forma será possível atender às demandas da sociedade por uma segurança pública eficiente, ética e inclusiva.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zigmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

BRASIL, Barbara Dayana; MEDEIROS, Clayton Gomes de. **Desenvolvimento Sustentável e seus Pressupostos: Boa Administração Pública para a Concretização de Direitos Fundamentais**. Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, [S. l.], v. 28, p. 1–20, 2023. Disponível em: <<https://unifor.br/documents/392178/3101527/Barbara+Dayana+Brasil+e+Clayton+Gomes+de+Medeiros.pdf/41189eed-c43b-7d74-0aeb-82f9a6b3a137>>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021**. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 set. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10822.htm. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.022**. Estatuto Geral das Guardas Municipais. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.675**, 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. 2018. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13675-11-junho-2018-786843-publicacaooriginal-155823-pl.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 57/2023**. Altera os arts. 40 e 144 da Constituição Federal para dispor sobre as Polícias Municipais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 nov. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2357432&filena me=PEC%2057/2023>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5948 MC / DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho884641/false>. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. Min. Gilmar Mendes. **ADI 5156**. 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4618655>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. Min. Gilmar Mendes. **ADI 5780**. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5265761>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995**, Distrito Federal. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Requerente: Associação dos Guardas Municipais do Brasil - AGM Brasil. Advogados: Sandro Murilo Guimarães Guilherme e outro(a/s). Amicus Curiae: Município de São Paulo. Procurador-Geral do Município de São Paulo. Diário da Justiça, Brasília, DF, 28ago.2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361728612&ext=.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Min. Cármen Lúcia. **ADPF 650**. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5850929>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Competência de guarda municipal para lavrar auto de infração de trânsito**. Min. Marco Aurélio RE 658570. Adin 5156/14. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4618655>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Polícia Federal. **Instrução Normativa nº 310/DG/PF, de 10 de junho de 2025**. Estabelece normas para concessão de porte de arma de fogo funcional às Guardas Municipais. Boletim de Serviço nº 112, Brasília, DF, 16 jun. 2025.

FENAGUARDAS. **NOTA DE ESCLARECIMENTO ADPF – 650**. 2020. Disponível em: <https://fenaguardas.org.br/nota-de-esclarecimento-adpf-650/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

FENAGUARDAS. **Vitória, adi 5156 será extinta!**. 2020. Disponível em: <http://fenaguardas.org.br/vitoria-adi-5156-sera-extinta/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

FENEME. Federação nacional de entidades de oficiais militares estaduais. **NOTA TÉCNICA 003/2020. O poder de polícia de segurança pública e as Guardas Municipais**. 2020. Disponível em: <https://www.feneme.org.br/nota-tecnica-no-003-2020-o-poder-de-policia-de-seguranca-publica-e-as-guardas-municipais/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

MIGALHAS. **STF autoriza patrulha preventiva comunitária por Guardas Municipais.** Migalhas Quentes, São Paulo, 20 fev. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/425061/stf-autoriza-patrulha-preventiva-comunitaria-por-guardas-municipais>. Acesso em: 27 jul. 2025.

PAZINATO, Eduardo. **Do Poder das Guardas Municipais às Guardas Municipais no Poder.** 2016. Disponível em: <http://estadodedireito.com.br/guardasmunicipais/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **Reclamação Constitucional nº 77.357/SP.** Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 24 mar. 2025. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 27 jul. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **ADPF 995/DF.** Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 2024.

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. **Rev. de Direito Administrativo Contemporâneo.** 2015. Disponível em: http://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: 10 nov. 2024.

O papel das Guardas Municipais na Segurança Pública: a integração com a Polícia Militar do Ceará em ações ostensivas

Priscila Rodrigues Lopes*

Francisco Carlos de Sousa Alcântara**

RESUMO

Este artigo analisa o papel das Guardas Municipais na segurança pública, com ênfase em sua integração com a Polícia Militar do Ceará (PMCE) em ações ostensivas. Partindo da premissa de que a segurança pública no Brasil exige atuação articulada entre diferentes instituições, investigou-se como as Guardas Municipais, regulamentadas pela Lei Federal nº 13.022/2014, vêm contribuindo para a prevenção da criminalidade e para a proteção do patrimônio público, quando atuam em cooperação com a polícia estadual. Para tanto, foram utilizados documentos oficiais, relatórios institucionais e dados divulgados pela Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS-CE) e pela PMCE, complementados por informações disponíveis em meios de comunicação locais. A análise evidencia que a atuação conjunta amplia a presença territorial, potencializa a capacidade de resposta e contribui para a redução de crimes em municípios com maior grau de cooperação. Além disso, investimentos em capacitação, equipamentos e tecnologia têm fortalecido essa integração. Contudo, desafios relacionados à padronização da formação, às desigualdades entre municípios e às limitações orçamentárias ainda comprometem a efetividade da parceria. Conclui-se que a integração entre Guardas Municipais e PMCE representa uma estratégia relevante para o fortalecimento da segurança pública no Ceará, com potencial de servir como modelo para outras regiões, desde que sustentada por políticas permanentes de capacitação, recursos e regulamentação clara.

Palavras-chave: Guarda Municipal. Integração. Polícia Militar do Ceará. Segurança Pública.

1. INTRODUÇÃO

A segurança pública no Brasil enfrenta inúmeros desafios relacionados à violência urbana, à criminalidade crescente e à necessidade de atuação coordenada entre diferentes forças de segurança. Nesse contexto, as Guardas Municipais têm assumido um papel cada vez mais relevante na proteção do patrimônio público e na prevenção da violência local, atuando em parceria com as polícias estaduais (Brasil, 2014). A Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, conhecida como Estatuto Geral das Guardas Municipais, regulamenta a organização, as competências e as atribuições desses órgãos, reforçando sua importância no sistema de segurança pública.

* Mestra em Educação Tecnológica (UFC)

** Especializado em Direito e Processo do Trabalho e Direito Previdenciário (Estácio)

No Ceará, a Polícia Militar (PMCE) é responsável pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública, funções que, diante da escassez de recursos, tornam indispensável a cooperação com as Guardas Municipais (SSPDS-CE, 2024). Essa articulação possibilita maior presença territorial, melhor resposta operacional e reforço da sensação de segurança.

Portanto, o objetivo geral deste artigo é analisar o papel das Guardas Municipais na segurança pública, destacando sua cooperação com a PMCE em ações ostensivas, e os objetivos específicos são: i) identificar ações conjuntas realizadas; ii) analisar os impactos na criminalidade e na proteção do patrimônio público; iii) discutir os desafios e estratégias para fortalecimento dessa integração. Para tanto, empregou-se análise documental e pesquisa bibliográfica, fundamentando a discussão em dados oficiais e literatura especializada.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 As Guardas Municipais no Brasil: evolução e funções

Historicamente, as Guardas remontam ao período imperial e, após fases de enfraquecimento, foram fortalecidas a partir da redemocratização e da Constituição de 1988 (Brasil, 1988). Inicialmente, essas corporações tinham o papel de proteger o patrimônio público e manter a ordem local, em um contexto marcado pela fragmentação das forças policiais e pela centralização das atribuições de segurança pública nas esferas estaduais.

Durante o século XX, especialmente nas décadas de 1930 a 1980, as Guardas Municipais passaram por um processo de desvalorização e fragmentação, em parte devido à concentração do monopólio do uso da força nas polícias estaduais, como resultado da consolidação do Estado Novo e da ditadura militar. Nessa época, as Guardas Municipais tinham funções limitadas, com pouco reconhecimento legal e insuficientes condições operacionais, muitas vezes reduzidas à segurança patrimonial simples (Estadão, 2024).

A redemocratização do país na década de 1980 trouxe novos horizontes para as Guardas Municipais, que passaram a ser vistas como instrumentos importantes para a segurança cidadã, especialmente diante do aumento da criminalidade urbana e da necessidade de políticas públicas integradas. A Constituição Federal de 1988 foi um marco decisivo ao reconhecer, no artigo 144, o papel das Guardas Municipais, ainda que de forma genérica, como parte do sistema de segurança pública (Brasil, 2014).

Entretanto, essa previsão constitucional deixou lacunas quanto às competências, formação, armamento e limites de atuação, o que gerou controvérsias e disputas entre as

corporações estaduais e municipais ao longo das últimas décadas. Portanto, somente em 2014, com a promulgação da Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, conhecida como Estatuto Geral das Guardas Municipais, essas instituições passaram a contar com uma legislação específica que normatiza sua criação, estrutura, funções e qualificações, dando maior segurança jurídica e profissionalização (Brasil, 2014). Essa lei conferiu uma base normativa clara e unificada para as Guardas Municipais em todo o território nacional, também, conhecida como o Estatuto Geral das Guardas Municipais, estabelecendo diretrizes para a criação, organização, atribuições, formação e direitos dos integrantes das guardas (Brasil, 2014). Ela ampliou a base jurídica da atuação das guardas, mas ainda permanece o debate sobre a extensão de suas atribuições, especialmente no que tange à atuação ostensiva em conjunto com as polícias militares. Contudo, as Guardas Municipais não possuem poder de polícia ostensiva geral, cabendo às polícias civis e militares essa responsabilidade, conforme preceitua a Constituição Federal.

No entanto, em muitos municípios, as Guardas Municipais têm ampliado sua atuação, participando de operações integradas com as polícias estaduais, o que contribui para a ampliação da sensação de segurança e o aumento da presença policial em áreas urbanas. Essa aproximação, embora necessária, demanda uma capacitação contínua dos agentes e regulamentação adequada para que sua atuação seja eficiente e respeite os limites legais (Brasil, 2019).

2.2 A Polícia Militar do Ceará e sua atuação ostensiva

A Polícia Militar do Ceará (PMCE) é uma instituição fundamental para a manutenção da segurança pública no estado, com uma história que remonta a 1835. Inicialmente, criada para garantir a ordem e a proteção dos cidadãos, a PMCE evoluiu ao longo dos séculos para se tornar uma força policial moderna, preparada para enfrentar os desafios contemporâneos da criminalidade urbana, rural e do tráfico de drogas.

A missão constitucional da PMCE, conforme o artigo 144 da Constituição Federal, é a execução do policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, para isso, a corporação mantém uma estrutura organizacional complexa e multifacetada, composta por batalhões territoriais distribuídos por todo o estado, unidades especializadas de intervenção rápida, policiamento ambiental, policiamento escolar, além de setores de inteligência e operações especiais (PMCE, 2024).

O policiamento ostensivo é a principal atribuição da PMCE e consiste na presença

visível dos policiais nas ruas, com ações preventivas que visam dissuadir a prática de crimes por meio da vigilância contínua e abordagem de suspeitos. Essa atuação é complementada por operações repressivas quando necessário, além de ações comunitárias que buscam aproximar a polícia da população, criando vínculos de confiança e cooperação.

O Ceará, especialmente sua capital Fortaleza, enfrenta desafios específicos relacionados à violência urbana, incluindo altos índices de homicídios, roubos e tráfico de drogas, e a resposta da PMCE a essas questões envolve a utilização de estratégias de policiamento comunitário, inteligência policial e ações integradas com outros órgãos de segurança, incluindo as Guardas Municipais (SSPDS-CE, 2024).

Entretanto, a complexidade dos problemas de segurança no Ceará exige mais do que ações isoladas, pois com a limitação do efetivo e dos recursos, assim como a extensão territorial do estado, torna indispensável a cooperação com outros órgãos. Portanto, as Guardas Municipais podem ampliar a eficácia do policiamento ostensivo e garantir maior capilaridade no atendimento às demandas da população (Brasil, 2019).

A integração com as Guardas Municipais permite à PMCE ampliar sua presença em áreas que demandam atenção constante, potencializando o compartilhamento de informações e a coordenação em operações conjuntas, o que resulta em respostas mais rápidas e efetivas a ocorrências. Essa cooperação é especialmente relevante em eventos públicos, áreas de grande circulação e locais com históricos elevados de criminalidade.

Portanto, a PMCE, ao investir em estratégias de policiamento ostensivo em parcerias com as Guardas Municipais, busca fortalecer a segurança pública estadual de maneira integrada, eficaz e socialmente responsável.

2.3 Integração entre Guardas Municipais e Polícia Militar do Ceará

A integração entre as Guardas Municipais e a PMCE representa um avanço significativo na estratégia de segurança pública no estado, refletindo uma tendência nacional de fortalecimento das ações conjuntas entre diferentes forças para otimizar recursos, ampliar a cobertura e melhorar os resultados operacionais.

Essa cooperação, formalizada frequentemente por meio de Termos de Cooperação Técnica (TCT) e convênios, estabelece bases jurídicas e operacionais, que permitem a atuação conjunta, o intercâmbio de informações e a coordenação de atividades, sobretudo no policiamento ostensivo, proteção de eventos públicos e monitoramento de áreas consideradas de risco (SSPDS-CE, 2024).

Exemplos práticos de integração já são visíveis em municípios como Fortaleza, Caucaia e Maracanaú, onde as Guardas Municipais atuam em parceria com a PMCE em operações de ronda integrada, fiscalização de trânsito, controle de áreas públicas e ações preventivas contra a criminalidade. Nessas cidades, a presença simultânea das duas forças aumenta a sensação de segurança da população, além de promover uma resposta mais rápida e articulada a incidentes (G1 Ceará, 2024).

Além das ações de campo, a integração se beneficia cada vez mais do uso de tecnologias de informação e comunicação (TIC), ofertadas pela Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS), tais como sistemas integrados de videomonitoramento, plataformas digitais para compartilhamento de dados e centros integrados de comando e controle, que têm sido implementados para aprimorar a comunicação entre as Guardas Municipais e a PMCE, permitindo o acompanhamento em tempo real das operações e a coordenação efetiva das equipes (SSPDS-CE, 2024).

Portanto, a integração entre Guardas Municipais e PMCE é uma estratégia promissora para o fortalecimento da segurança pública estadual, desde que apoiada por investimentos em capacitação, tecnologia e gestão integrada, com foco em objetivos comuns, superando eventuais resistências e rivalidades históricas entre as corporações e visando maximizar a efetividade das ações e promover um ambiente urbano mais seguro e pacífico.

3. METODOLOGIA

Este artigo adota como abordagem metodológica a análise documental e a pesquisa bibliográfica, adequadas para a investigação de temas relacionados à segurança pública. A análise documental consistiu no exame sistemático de legislações, termos de cooperação, relatórios oficiais da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS-CE) e da Polícia Militar do Ceará (PMCE), além de dados estatísticos divulgados em painéis institucionais. Esse procedimento segue Bardin (2011), que destaca a importância da organização e categorização do material em eixos temáticos, permitindo identificar padrões, contradições e significados presentes nas fontes.

Já, a pesquisa bibliográfica envolveu o levantamento de obras acadêmicas e publicações institucionais sobre o tema, possibilitando a contextualização teórica da discussão. Segundo Gil (2019), esse tipo de pesquisa é essencial para reunir e interpretar produções científicas já existentes, estabelecendo as bases conceituais para a análise de novos dados.

Para garantir maior consistência, os documentos e publicações foram organizados em

categorias temáticas (como “integração operacional”, “capacitação”, “resultados estatísticos” e “desafios”). Esse processo de categorização foi complementado por uma triangulação de fontes — cruzando informações de legislações, relatórios institucionais, estatísticas e notícias — com o objetivo de reduzir vieses e ampliar a validade dos resultados. Conforme ressaltam Lakatos e Marconi (2017), a análise documental permite compreender processos sociais a partir de evidências já registradas, sendo especialmente útil quando a pesquisa de campo é inviável ou restrita.

Assim, a metodologia adotada não apenas reuniu evidências empíricas e normativas, mas também possibilitou compreender como a integração entre Guardas Municipais e PMCE se materializa na prática, bem como seus impactos para a segurança pública cearense.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Análise documental e dados públicos

Durante as pesquisas, verificou-se que em fevereiro de 2025, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou jurisprudência de repercussão geral ao reconhecer que os municípios têm competência para legislar e permitir que suas Guardas Municipais atuem em ações de segurança urbana. A corte, ao julgar o Recurso Extraordinário (RE) 608.588 — Tema 656 — concluiu que tais corporações podem realizar policiamento ostensivo e comunitário, incluindo prisões em flagrante, desde que não se sobreponham às atribuições constitucionais das polícias Civil e Militar, e atuem sob controle externo do Ministério Público (STF, 2025).

Essa evolução jurídica marca um reforço institucional para as Guardas Municipais, legitimando sua participação ativa no sistema de segurança pública. Além disso, o STF enfatizou que elas integram o Sistema de Segurança Pública (art. 144, § 8º, da CF) e que sua atuação, ao se manter dentro dos limites legais, representa um avanço que fortalece a cooperação entre todos os entes federativos no combate à criminalidade e na preservação da ordem nas cidades (STF, 2025).

Entretanto, a decisão, também, indicou os contornos desse novo papel: as Guardas Municipais estão expressamente vedadas de realizarem investigação criminal — essa atribuição continua restrita à Polícia Civil — e devem respeitar as competências estruturadas pela legislação estadual e federal. Essa delimitação, mesmo com apoio significativo de ministros como Luiz Fux e Alexandre de Moraes, ainda gera debates sobre a amplitude real do policiamento comunitário e ostensivo que lhes é permitido exercer, especialmente na ausência de diretrizes municipal ou estadual claras (Jurinews, 2025).

4.2 Avanços na integração operacional

Nas pesquisas realizadas, constatou-se que a integração entre a Guarda Municipal e a PMCE têm se consolidado como estratégia eficaz na segurança pública do Ceará. Em junho de 2025, o governador Elmano de Freitas anunciou a criação de um sistema integrado entre as forças de segurança estaduais e as Guardas Municipais dos 184 municípios cearenses (Diário do Nordeste, 2025). Essa iniciativa visa fortalecer a colaboração, inovação tecnológica e apoio financeiro, com o objetivo de reduzir índices de criminalidade e promover maior sensação de segurança à população.

Além disso, a implementação do sistema de Metas Integradas de Segurança Pública (MISP), instituído pela Lei nº 19.178/2025, tem sido um marco na colaboração entre as forças de segurança. O MISP estabelece planos de ação conjuntos, metas trimestrais e recompensas para unidades que atingem os objetivos estabelecidos, promovendo maior eficiência nas operações e integração entre os órgãos envolvidos (SSPSD-CE, 2025).

4.3 Dados operacionais e resultados concretos

Em 2023, as forças de segurança do Ceará realizaram mais de 34 mil capturas, sendo 27.578 delas em flagrante, evidenciando a eficácia das operações conjuntas. A Operação Focus, deflagrada em Fortaleza em dezembro de 2023, resultou na captura de 24 pessoas, destacando a importância da integração entre a Guarda Municipal e a PMCE em ações estratégicas (SSPDS-CE, 2024).

Ainda, de acordo com os dados da SSPDS-CE (2024), ver Quadro 1, municípios que possuem maior participação das Guardas Municipais em operações conjuntas com a PMCE têm apresentado redução significativa nos índices de crimes violentos, como homicídios, roubos e furtos. Em Fortaleza, por exemplo, onde as Guardas Municipais atuam em cerca de 30% das operações ostensivas conjuntas, observou-se uma redução de 12,5% nos homicídios em 2023, comparado ao ano anterior. Já em Caucaia, com 25% de participação da Guarda Municipal em operações, houve queda de 10,2% nos roubos e furtos registrados (SSPDS-CE, 2024; G1 Ceará, 2024).

O quadro 1 demonstra, que pode haver uma correlação positiva entre a participação das Guardas Municipais nas operações conjuntas e a redução dos crimes violentos nos municípios. Essa tendência confirma a importância da cooperação interinstitucional para a promoção da segurança pública.

Quadro 1- Indicadores relevantes de 2023

Município	Redução de Crimes Violentos (%)	Redução (%) de Crimes Contra o Patrimônio (2022-2023)	Participação da Guarda Municipal em Operações Conjuntas (%)	Fonte
Fortaleza	12,5	15,3	30	SSPDS-CE (2024); G1 Ceará (2024)
Caucaia	10,2	12	25	SSPDS-CE (2024); Diário do Nordeste (2024)
Maracanaú	9,8	11,5	20	SSPDS-CE (2024); G1 Ceará (2024)
Juazeiro do Norte	8,5	9,2	15	SSPDS-CE (2024); Diário do Nordeste (2024)

Fonte: SSPDS-CE (2024); G1 Ceará (2024); Diário do Nordeste (2024).

4.4 Capacitação conjunta e aperfeiçoamento profissional

Na abertura do XIII Seminário de Gestores Públicos, dia 16/06/2025, no Centro de Eventos do Ceará, em Fortaleza, o governador do Ceará, anunciou a criação de um sistema integrado entre Polícia Militar do Ceará (PMCE), Polícia Civil do Ceará (PCCE) e as Guardas Municipais dos 184 municípios cearenses. A integração entre as forças de segurança do Estado e as Guardas Municipais das cidades cearenses devem ter foco no fortalecimento da comunicação, como, também, apoio para o equipamento e para a qualificação dos agentes municipais (Diário do Nordeste, 2025).

Outro aspecto determinante para a eficácia das Guardas Municipais é o investimento em capacitação e recursos materiais, pois a formação contínua dos profissionais é essencial para o sucesso da integração. Em relação a isso, a SSPDS tem promovido treinamentos conjuntos entre a Guarda Municipal e a PMCE, abordando técnicas de policiamento comunitário, uso de tecnologias de vigilância e estratégias de abordagem. Um exemplo disso é o Curso de Aperfeiçoamento em Ações Policiais Operacionais Urbanas, realizado pela Academia Estadual de Segurança Pública (Aesp/CE), que contou com a participação de policiais militares de diversos batalhões e de Guardas Municipais do município de São Gonçalo do Amarante (SSPDS-CE, 2025).

Segundo o relatório da AGM (2023), 85% dos agentes da Guarda Municipal de Fortaleza receberam treinamento específico para atuação em segurança pública, incluindo direitos humanos, abordagem policial e uso progressivo da força. Em contraste, municípios como Juazeiro do Norte apresentam um índice de capacitação mais baixo, próximo a 55%, o que impacta diretamente na qualidade do serviço prestado (AGM, 2023).

Além disso, o Governo do Ceará tem investido em equipamentos modernos, como câmeras corporais, sistemas de monitoramento por câmeras e viaturas compartilhadas, que facilitam a comunicação e a coordenação durante as operações. Em maio de 2025, o Governo do Ceará doou 430 armas de fogo para a Guarda Municipal de Fortaleza, com um investimento superior a R\$340 mil, reforçando a segurança na capital (Governo do Estado do Ceará, 2025).

Além disso, a disponibilidade de equipamentos básicos — como coletes balísticos, rádios comunicadores, viaturas e armamentos não letais — varia significativamente entre os municípios, influenciando a capacidade operacional, ver quadro 2, no qual Fortaleza registra cerca de 90% de disponibilidade desses equipamentos, enquanto Juazeiro do Norte apresenta apenas 60%, refletindo desafios orçamentários e logísticos (SSPDS-CE, 2024).

Em estudo pelo Governo do Ceará, a integração entre as forças de segurança do Estado e as Guardas Municipais das cidades cearenses devem ter foco no fortalecimento da comunicação, mas também, apoio para o equipamento e para a qualificação destes agentes municipais. Para isso, verificou-se que o governo do estado visa iniciar um programa de fortalecimento, integração, inovação tecnológica e apoio financeiro para integrar as polícias do Ceará com as Guardas Municipais do Estado (Diário do Nordeste, 2025).

Quadro 2 - Equipamentos básicos: coletes balísticos, rádios comunicadores, armas não letais e viaturas.

Município	% de Guardas com Treinamento Específico	Equipamentos Básicos Disponíveis (%)	Fonte
Fortaleza	85	90	AGM (2023); SSPDS-CE (2024)
Caucaia	70	75	AGM (2023); SSPDS-CE (2024)
Maracanaú	65	70	AGM (2023); SSPDS-CE (2024)
Juazeiro do Norte	55	60	AGM (2023); SSPDS-CE (2024)

Fonte: SSPDS-CE (2024); AGM (2023).

Apesar desses avanços, persistem desigualdades significativas entre os municípios, como evidenciam os índices de capacitação e disponibilidade de equipamentos mostrados no Quadro 2. Fortaleza apresenta 85% de agentes treinados e 90% de equipamentos básicos disponíveis, enquanto Juazeiro do Norte registra apenas 55% de capacitação e 60% de equipamentos, refletindo desafios orçamentários e logísticos (AGM, 2023; SSPDS-CE, 2024). Essa disparidade compromete a padronização das práticas e a qualidade da integração interinstitucional.

Dessa forma, para que a integração avance de maneira sustentável, torna-se necessário estabelecer programas permanentes de formação conjunta, financiamento solidário entre

Estado e municípios, bem como mecanismos de acompanhamento e avaliação das capacitações realizadas. Essa estratégia, ao mesmo tempo em que reduz desigualdades regionais, consolida um modelo de atuação colaborativa e replicável para outros estados brasileiros.

4.5 Desafios atuais para a atuação das Guardas Municipais

As Guardas Municipais vêm ampliando sua presença em todo o território nacional. No Brasil, estima-se que existam cerca de 101.854 Guardas Municipais em atuação, segundo o IBGE, e que o número de municípios com Guardas Municipais cresceu 11% entre 2019 e 2023, chegando a 1.322 cidades (G1, 2024).

No Ceará apenas 105 cidades cearenses têm Guardas Municipais estruturadas, e conforme o presidente da Associação dos Municípios do Estado do Ceará (Aprece) aponta, muitos municípios criaram a guarda somente com a boa vontade do prefeito, com a intenção de dar aquele ‘plus’ na segurança municipal (Diário do Nordeste, 2025).

Outro desafio relevante é a falta de uniformidade na regulamentação municipal, que gera discrepâncias na atribuição de competências, remuneração e condições de trabalho, entre Guardas de diferentes cidades, dificultando a mobilidade e a padronização das práticas profissionais, bem como o subfinanciamento crônico, que limita a aquisição de equipamentos adequados, viaturas, armamentos e a oferta de treinamentos contínuos, essenciais para a capacitação dos agentes (AGM, 2023).

O Ceará, por exemplo, conta com vários municípios que adotaram legislações próprias para suas Guardas Municipais, alinhadas ao Estatuto Federal, o que fortalece a atuação integrada com a PMCE, mas, também, enfrenta dificuldades na padronização da formação e recursos entre diferentes Guardas Municipais (SSPDS-CE, 2024).

Além disso, é importante observar o disposto na Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que prevê a atuação das Guardas Municipais no acolhimento e proteção de mulheres vítimas de violência doméstica, reforçando a ideia de integração das forças em prol da defesa social. Casos como o da Guarda Municipal de Fortaleza, que possui núcleos especializados para atendimento de ocorrências relacionadas à violência de gênero, demonstram a aplicabilidade prática dessa integração, em consonância com os marcos legais.

Outro ponto observado foi que, estudos conduzidos pela AGM (2023) trouxeram à tona dados alarmantes sobre a distribuição dos efetivos das Guardas Municipais nas capitais brasileiras. A pesquisa revela que, em média, há apenas um guarda municipal para cada 1.700

habitantes nas capitais, o que demonstra um déficit preocupante frente às demandas crescentes de segurança urbana.

Por fim, questões relacionadas à percepção social e ao reconhecimento profissional, também, influenciam a motivação dos guardas e a efetividade do serviço. Investimentos em políticas de valorização, capacitação e participação comunitária são fundamentais para consolidar a imagem das Guardas Municipais como agentes essenciais da segurança pública contemporânea (AGM, 2023).

4.6 Transparência, controle social e divulgação de dados

A transparência na divulgação de dados é outra questão essencial para o fortalecimento do controle social e aprimoramento das políticas públicas de segurança. Portanto, verificou-se que a SSPDS-CE adota práticas avançadas de transparência, disponibilizando mensalmente relatórios detalhados sobre crimes violentos letais e intencionais (CVLI), crimes violentos contra o patrimônio (CVP), apreensões de entorpecentes e armas de fogo, entre outros indicadores. Esses dados são acessíveis ao público por meio de painéis dinâmicos e planilhas eletrônicas, permitindo análises aprofundadas por gestores, pesquisadores e cidadãos.

Além disso, a SSPDS-CE integra o Grupo 1 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, destacando-se pela qualidade e transparência na divulgação de informações sobre segurança pública, portanto, essa classificação reflete o compromisso do Estado com a prestação de contas e a promoção da confiança pública nas instituições de segurança.

Apesar dos avanços na transparência, persistem desafios significativos na sistematização e padronização dos dados de segurança pública, pois a heterogeneidade na coleta de informações entre os diversos municípios cearenses dificulta a consolidação de dados consistentes e comparáveis. Portanto, durante a pesquisa observou-se que a ausência de indicadores específicos para a atuação das Guardas Municipais e a falta de integração plena entre os sistemas de informação das diferentes forças de segurança comprometem a eficácia das análises e a formulação de políticas públicas direcionadas.

Para superar essas limitações, é recomendada a implementação de sistemas unificados de registro e análise de dados, que integrem as informações das Guardas Municipais, da Polícia Militar e de outras instituições de segurança. Além disso, é fundamental investir na capacitação contínua dos profissionais envolvidos na coleta e análise de dados, promovendo a adoção de metodologias padronizadas e respeitando as diretrizes estabelecidas pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Ou seja, o fortalecimento da cooperação institucional entre os diferentes

níveis de governo e a sociedade civil, também, é crucial para garantir a efetividade das políticas de segurança pública e o aprimoramento contínuo da gestão da informação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida confirma que as Guardas Municipais assumem papel cada vez mais estratégico na segurança pública cearense, sobretudo quando atuam em parceria com a PMCE. A metodologia adotada — análise documental e pesquisa bibliográfica — possibilitou sistematizar dados oficiais, identificar ações conjuntas e avaliar seus impactos, respondendo de forma coerente ao objetivo da pesquisa.

Os resultados indicam que a integração interinstitucional aumenta a eficiência do policiamento ostensivo, otimiza recursos e contribui para a redução de crimes violentos e contra o patrimônio nos municípios cearenses (SSPDS-CE, 2024; G1 Ceará, 2024). Bem como, Programas como o MISP e iniciativas do Governo do Estado do Ceará em capacitação e equipamentos reforçam a importância da política integrada para a segurança pública.

Todavia, o estudo evidencia, também, desafios estruturais: disparidades na capacitação e nos recursos entre municípios, ausência de padronização nas regulamentações locais e insuficiência de sistemas unificados de dados. Portanto, essas fragilidades podem comprometer a efetividade e a sustentabilidade da integração se não forem enfrentadas por meio de políticas públicas permanentes e articuladas.

Nesse sentido, recomenda-se que o Governo do Estado, em conjunto com os municípios, amplie os investimentos em programas de capacitação conjunta, modernização tecnológica e fortalecimento da comunicação operacional. Igualmente, sugere-se a melhorias no sistema integrado de indicadores de desempenho, que permita avaliar de forma transparente, eficaz e eficiente o impacto das ações de cada instituição de segurança pública, para orientar decisões estratégicas específicas para o real funcionamento de suas ações integradas, tendo em vista a heterogeneidade de dados.

Por fim, esta pesquisa suscita novas agendas investigativas, como estudos de campo sobre a percepção da população acerca das operações integradas, análises comparativas entre modelos de integração em outros estados brasileiros e avaliações de custo-benefício das políticas implementadas. Tais investigações poderão subsidiar políticas públicas mais eficazes e inspirar a consolidação de um modelo nacional de integração entre Guardas Municipais e Polícias Militares, reforçando o papel dessas instituições na construção de ambientes urbanos mais seguros, participativos e resilientes.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL. AGM Brasil – **Associação Nacional de Guardas Municipais do Brasil**. Disponível em: <https://agmbrasil.org/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP): **Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil**. [Coordenado por] Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Brasília, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 ago. 2025. BRASIL. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. **Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Diário Oficial da União, Brasília, 11 ago. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm. Acesso em: 11 ago. 2025.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Equipamento, formação e comunicação: saiba mais da integração do Estado com as Guardas Municipais**. Fortaleza, 17 jun. 2025. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/equipamento-formacao-e-comunicacao-saiba-mais-da-integracao-do-estado-com-as-guardas-municipais-1.3661040>. Acesso em: 12 ago. 2025.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Apenas 105 cidades cearenses têm Guardas Municipais estruturadas, diz presidente da Aprece**. Fortaleza, 17 jun. 2025. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/apenas-105-cidades-cearenses-tem-guardas-municipais-estruturadas-diz-presidente-da-aprece-1.3661181> . Acesso em: 13 ago. 2025.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Elmano anuncia integração entre polícias Militar e Civil e Guardas Municipais no Ceará**. Fortaleza, 16 jun. 2025. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/elmano-anuncia-integracao-entre-policias-militar-e-civil-e-guardas-municipais-no-ceara-1.3660690> . Acesso em: 13 ago. 2025.

ESTADÃO. O presente e o futuro das guardas civis municipais do Brasil. Estadão, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/o-presente-e-o-futuro-das-guardas-civis-municipais-do-brasil/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Governo do Ceará doou quase 430 armas à Guarda Municipal de Fortaleza**. Fortaleza, 16 maio 2025. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2025/05/16/governo-do-ceara-doa-quase-430-armas-a-guarda-municipal-de-fortaleza/> . Acesso em: 13 ago. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **No Seminário de Gestores Públicos, Governo do Ceará anuncia criação de sistema integrado entre forças de segurança e Guardas Municipais**. Fortaleza, 16 jun. 2025. Disponível em: <https://www.sspds.ce.gov.br/2025/06/16/no-seminario-de-gestores-publicos-elmano-de-freitas-anuncia-criacao-de-sistema-integrado-entre-forcas-de-seguranca-e-guardas-municipais/> . Acesso em: 11 ago. 2025.

G1. **IBGE: número de cidades com guardas civis cresce; uso de arma de fogo sobe.** Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/10/31/ibge-numero-de-cidades-com-guardas-civis-cresce-uso-de-arma-de-fogo-sobe.ghtml>. Acesso em: 12 ago. 2025.

G1 CEARÁ. **Integração da Guarda Municipal com Polícia Militar contribui para queda da criminalidade.** Fortaleza, 10 mar. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2024/03/10/integracao-guarda-municipal-policia-militar-contribui-queda-criminalidade.ghtml>. Acesso em: 13 ago. 2025.
GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

JURINEWS. **STF mantém atuação das Guardas Municipais, mas definição de policiamento comunitário ainda gera debate.** Jurinews, Mar. 2025. Disponível em: <https://jurinews.com.br/destaque-nacional/stf-mantem-atuacao-das-guardas-municipais-mas-definicao-de-policiamento-comunitario-ainda-gera-debate/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PREFEITURA DE FORTALEZA. **Guarda Municipal de Fortaleza.** Disponível em: <https://seguranca.fortaleza.ce.gov.br/guardamunicipal/guarda-municipal-de-fortaleza.html>. Acesso em: 12 ago. 2025.
SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DO CEARÁ – SSPDS-CE. **Relatório anual de segurança pública 2023.** Fortaleza: SSPDS-CE, 2024. Disponível em: <https://www.sspds.ce.gov.br/relatorios/2023>. Acesso em: 11 ago. 2025.
SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DO CEARÁ – SSPDS-CE. **SSPDS-CE realiza reunião de Nível I do sistema de Metas Integradas de Segurança Pública (Misp).** Fortaleza, 17 jul. 2025. Disponível em: <https://www.sspds.ce.gov.br/2025/07/17/sspds-ce-realiza-reuniao-de-nivel-i-do-sistema-de-metas-integradas-de-seguranca-publica-misp/>. Acesso em: 11 ago. 2025.

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DO CEARÁ – SSPDS-CE. **Policiais e Guardas Municipais participam do Curso de Aperfeiçoamento em Ações Policiais Operacionais Urbanas – Turma VI.** Fortaleza, 4 jul. 2025. Disponível em: <https://www.sspds.ce.gov.br/2025/07/04/policiais-e-guardas-municipais-participam-do-curso-de-aperfeiçoamento-de-acoes-policiais-operacionais-urbanas-turma-vi-da-aesp-ce/>. Acesso em: 11 ago. 2025.

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DO CEARÁ (SSPDS-CE). **Estatísticas de segurança pública: crimes, operações e indicadores.** Disponível em: https://www.sspds.ce.gov.br/estatisticas/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 11 ago. 2025.

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DO CEARÁ (SSPDS-CE). **Ceará integra Grupo 1 em qualidade na transparência de dados da segurança, aponta Anuário da Segurança Pública.** Disponível em: https://www.sspds.ce.gov.br/2024/07/18/ceara-integra-grupo-1-em-qualidade-na-transparencia-de-dados-da-seguranca-aponta-anuario-da-seguranca-publica/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 11 ago. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Guardas Municipais podem fazer policiamento urbano, decide STF.** Brasília, 20 fev. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/guardas-municipais-podem-fazer-policiamento-urbano-decide-stf/>. Acesso em: 11 ago. 2025.

A Gestão Municipal da Segurança Pública: a responsabilidade do município depois da criação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP – Lei nº 13.675/2018

Antônio Fabrício da Costa Rodrigues

Carlos Eduardo Sombra Holanda

RESUMO

A publicação da Lei nº 13.675/2018, que criou o Sistema Único de Segurança Pública e incluiu os municípios no processo de criação das políticas de segurança, trouxe novas responsabilidades para o poder executivo municipal. Diante desse contexto, esta pesquisa teve como objetivo analisar as potencialidades da Administração Pública Municipal de Maranguape/CE em atender à Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, estabelecida pela Lei nº 13.675/18. A metodologia adotou uma pesquisa descritiva, a partir de um estudo de caso no Município de Maranguape/CE, delineado pela pesquisa bibliográfica e documental, a partir de uma abordagem qualitativa. Os resultados apontaram que o Município de Maranguape/CE no momento não atende à política nacional de segurança pública. Entretanto, percebeu-se a necessidade de acelerar o processo da construção da política e criação de alguns instrumentos, a exemplo do Observatório de Segurança Pública Municipal, Diagnóstico Situacional de Segurança Pública, Plano Municipal de Segurança Pública e Conselho Municipal de Segurança Pública, tendo em vista que são atributos essenciais para o pleito de recursos oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Palavras-chave: Segurança Pública. Gestão Municipal. Política Pública.

ABSTRACT

The publication of Law No. 13,675/2018, which created the Unified Public Security System and included municipalities in the process of creating security policies, brought new responsibilities to the municipal executive branch. Given this context, this research aimed to analyze the potential of the Municipal Public Administration of Maranguape/CE in complying with the National Public Security and Social Defense Policy, established by Law No. 13,675/18. The methodology adopted an descriptive research, based on a case study in the Municipality of Maranguape/CE, outlined by bibliographic and documentary research, based on a qualitative approach. The results indicated that the municipality of Maranguape/CE, currently does not comply with the national public safety policy. However, the need to accelerate the development of the policy and create certain instruments, such as the Municipal Public Safety Observatory, the Public Safety Situational Assessment, the Municipal Public Safety Plan, and the Municipal Public Safety Council, was identified, given that these are essential attributes for applying for resources from the National Public Safety Fund.

Keywords: Public security. Municipal Management. Public Policy.

1. INTRODUÇÃO

A partir da contextualização histórica da sociedade, percebe-se que alguns problemas sociais sempre aparecem em evidência, a exemplo: da inacessibilidade da educação para todos,

falta de equidade na distribuição de renda da população, acesso à promoção da saúde, dentre outros aspectos relevantes.

O poder público, por sua vez, tem a incumbência de criar, em conjunto com a sociedade, políticas públicas que tenham o objetivo de atenuar tais problemáticas que assolam os cidadãos, prejudicam o desenvolvimento e impactam na qualidade de vida dos indivíduos. Logo, tais questões são imprescindíveis na proposta de governo, tendo em vista o agravante que esses problemas vêm causando ao longo da construção histórica e social.

Entre 2022 e 2023, houve redução de 2,3% na taxa de homicídio por 100 mil habitantes no país, com isso, o Brasil atingiu o índice de 21,2, o menor dos últimos 11 anos. Em 2023, 45.747 pessoas perderam as vidas em face dos homicídios, segundo o Atlas da Violência 2025. Não obstante, uma pesquisa de opinião feita recentemente pela Genial/Quaest apontou que 29% dos entrevistados enxergavam a questão da criminalidade como o maior problema do Brasil. Essa proporção aumentou 19 pontos percentuais em pouco mais de um ano, uma vez que em dezembro de 2023, apenas 10% dos entrevistados citavam a violência.

Essa aparente contradição entre a redução das taxas de homicídio e o aumento da percepção do crime e de insegurança como maior problema a ser enfrentado pode ser compreendida por duas razões. Em primeiro lugar, como há muito se sabe, a prevalência de crimes e a percepção de segurança não caminham necessariamente juntas. Existem inúmeros elementos que interferem nessa relação que, entre outras questões, passa pela intensidade de como os incidentes são tratados nas mídias e redes sociais, pela localização geoespacial dos conflitos e pela maneira como as pessoas se sentem expostas aos crimes praticados.

O segundo ponto diz respeito à mudança do padrão de criminalidade. Sobre esse aspecto, além da citada queda dos homicídios, em 2023 observou-se redução em quase todos os crimes contra o patrimônio praticados na rua, no comércio e nas residências, como apontado no 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

Em síntese, ao mesmo tempo em que houve redução de crimes violentos letais nos últimos anos, tendo o número de homicídios reduzido cerca de 30%, de 65.602, em 2017 para 45.747, em 2023, vivenciamos um aumento da percepção de insegurança.

Importa aqui refletir acerca dos aspectos que poderão incidir sobre a prevalência de violência no futuro e ainda sobre as políticas públicas em debate. Assim, esses dados sugerem e exigem que a gestão pública venha intervir em prol da redução do índice de violência.

Ao analisar o artigo 144 da Constituição Brasileira, verifica-se que a segurança pública é dever do Estado, ao mesmo tempo que é direito e dever de cada indivíduo, atribuindo o exercício da ordem pública aos seguintes agentes: I - Polícia Federal; II – Polícia Rodoviária Federal; III - Polícia Ferroviária Federal; IV - Polícias Cíveis; V – Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares; VI - Polícias Penais Federal, Estaduais e Distrital (Brasil, 1988). Dessa forma, os governos municipais tendem a transferir problemas de ordem de segurança pública ao Estado, tendo em vista as forças de segurança elucidadas na Constituição não estarem inclusas na competência dos municípios.

Entretanto, a Lei nº 13.675/18, a qual disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal e dá outras providências, integra a Guarda Municipal ao Sistema Único de Segurança Pública como integrante operacional. Logo, os municípios passam a ter o dever de estabelecer políticas públicas de Segurança Pública e Defesa Social.

Nesse cenário, os gestores públicos do poder executivo municipal precisam repensar suas práticas no âmbito da segurança pública municipal. Porém, sabe-se que a criação de uma guarda municipal requer investimento, tendo em vista o impacto financeiro para a folha de pagamento dos agentes, assim como também no investimento em cursos de formação, capacitações, treinamentos, armamento, munições, dentre outros custos, o que gera uma preocupação para os gestores, a depender da receita adquirida pelo município.

Diante desse contexto, a gestão municipal precisa ter uma equipe preparada para lidar com essas necessidades e buscar incentivos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública, o qual destina verbas para projetos que contemplam as diretrizes do Plano de Segurança do Governo Federal.

No viés da segurança pública municipal, tem-se a presença fundamental da Guarda Municipal, instituição em grande ascensão e que vem apresentando resultados significativos. Com a regulamentação e normativas estabelecidas, vem fortalecendo e tornando-se um agente indispensável para a promoção da segurança nos municípios. Conforme prevê o Estatuto Geral das Guardas Municipais, sua atuação prevê: I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; III - patrulhamento preventivo; IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e V - uso progressivo da força.

Diante desse cenário, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar as potencialidades da Administração Pública Municipal de Maranguape/CE em atender à Política Nacional de

Segurança Pública e Defesa Social, estabelecida pela Lei nº 13.675/18. Para isso, os objetivos específicos para concretização do objetivo geral são: Identificar as legislações pertinentes que regem a segurança pública no âmbito nacional; Verificar os documentos normativos que norteiam a política da segurança pública nacional; Observar os principais instrumentos elucidados pela Política de Segurança Pública Nacional; Analisar o papel dos municípios no âmbito da segurança pública; Correlacionar a política de segurança pública nacional à política pública instituída pelo Município de Maranguape/CE.

Assim, a questão norteadora implica identificar quais as potencialidades da Administração Pública Municipal de Maranguape/CE em atender à Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, estabelecida pela Lei nº 13.675/2018.

Portanto, essa pesquisa serve para identificar possíveis caminhos que o gestor público municipal pode seguir para buscar incentivos financeiros para custear as políticas públicas de segurança, de modo a observar se o planejamento da política pública de ordem municipal está alinhado à política de segurança pública nacional.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Responsabilização dos municípios na promoção da Segurança Pública

Ao observar a contextualização da responsabilidade da segurança pública no Brasil, verifica-se que persistiu o entendimento de que tal atribuição era incumbência do Governo Federal e Estadual. Na esfera federal, atribuía à Defesa Nacional e às Forças Armadas a proteção das fronteiras, além da polícia judiciária e administrativa, por intermédio da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal. Quanto às unidades federativas, os municípios tinham a compreensão de que o efetivo exercício da promoção da segurança pública era dever do Estado, devido ao comando da Polícia Civil e Militar (Brasil, 2022). Tal situação pode ser vista no:

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 (Brasil, 1988).

Conforme pode ser observado, o entendimento sobre a exclusão da responsabilização por parte dos municípios dava-se devido à redação do artigo 144 da Constituição Brasileira de 1988, por não citar órgãos vinculados à municipalidade. Todavia, o § 8º desse mesmo artigo

traz na sua redação: “Os Municípios poderão constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (Brasil, 1988). Logo, com a possibilidade de criação das Guardas Municipais por parte do poder executivo municipal, criou-se um questionamento sobre a inserção da Guarda Municipal dentro dos órgãos de segurança pública, devido a sua atuação empírica muito além da proteção de bens, serviços e instalações.

A criação da Lei nº 13.022/14, a qual dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, colaborou para a identificação das especificidades da guarda municipal. As diretrizes sobre os princípios e competências descritas serviram para nortear a função da instituição, de modo a colaborar com a uniformidade e disciplina. “Incumbe às Guardas Municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal” (Brasil, 2014, p.1).

Diante das atribuições relacionadas à atuação da guarda municipal, percebe-se o teor de responsabilidade e contribuição que a corporação detém para a segurança pública municipal, tendo em vista à oferta dos serviços prestados não só para a proteção dos bens patrimoniais, mas também pela proteção e integridade dos munícipes. Ademais, percebe-se a integração da corporação com os demais órgãos vinculados à segurança pública, com o objetivo de promover a integridade dos cidadãos e a pacificação no município.

Outro marco de grande relevância para responsabilização dos municípios acerca da segurança pública foi conquistado a partir da Lei nº 13.675/18 – a qual institui o Sistema Único de Segurança Pública, de modo a disciplinar e organizar o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade. Art. 2º A segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito das competências e atribuições legais de cada um (Brasil, 2018a).

Conforme pode ser observado, a Lei nº 13.675/18 inclui a participação direta dos municípios na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, em articulação com as demais esferas do governo: estadual e federal. O Art. 9º dessa lei enfatiza o Ministério Extraordinário da Segurança Pública como órgão central, obtendo integração com os órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, incluindo as Guardas Municipais (Brasil, 2018a).

Em suma, percebe-se uma discussão abrangente quanto ao entendimento de se a Guarda Municipal era de fato um órgão da segurança pública. Alguns doutrinários acreditavam que apenas os órgãos citados no artigo 144 da Constituição Brasileira de 1988 faziam parte, enquanto outra categoria defendia a ideia de que qualquer órgão que estivesse caracterizado como segurança pública deve ser considerado órgão da segurança pública. A partir da Lei nº 13.675/18 ficou evidente a inclusão da Guarda Municipal ao Sistema Único de Segurança Pública, amenizando a discussão do reconhecimento da guarda municipal como órgão de segurança pública (Riedel; Silva, 2020).

2.2 O Papel do Gestor Público Municipal na promoção da Segurança Pública na sua territorialidade

Identificou-se, a partir da discussão da legislação correlacionada à segurança pública no âmbito municipal, o dever do gestor público em criar políticas públicas na área da segurança, com o objetivo de contribuir para o bem-estar dos munícipes e na diminuição da criminalidade nos limites da cidade. Uma estratégia adotada como medida de prevenção pelos municípios é a criação da guarda municipal, a qual é prevista no artigo 144, § 8º, da Constituição do Brasil de 1988. Entretanto, a Lei nº 13.022/14 tratou de estabelecer regras e estruturação para que as Guardas Municipais fossem criadas respeitando as normativas estabelecidas, de modo a estarem aptas a participarem dos incentivos provenientes do governo federal (Brasil, 2014).

Outra recomendação em prol da segurança pública advém do Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021, o qual institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, com duração de dez anos – 2021 a 2030. Esse ato normativo surge em consonância a Lei nº 13.675/18, a qual institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP. O documento estabelece objetivos, ações, estratégias, metas, sistema de governança e orientações aos entes federativos. Ademais, esse plano serve como parâmetro para criação dos planos individuais dos órgãos vinculados ao SUSP (Brasil, 2021b). Dessa forma:

Os Planos Estaduais e os Planos Municipais de Segurança Pública são peças essenciais no contexto da efetiva implementação da Política Nacional de Segurança Pública e

Defesa Social, assim como do funcionamento eficaz de todo o Sistema Único de Segurança Pública. Para isso é importante que os Planos dos entes federativos estejam alinhados tanto ao Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 quanto aos objetivos da PNSPDS. Apenas assim será possível a integração dos esforços da União, dos estados e dos municípios no sentido de cumprir o preceito constitucional quanto à competência acerca da Segurança Pública no Brasil (Brasil, 2021c, p. 51).

Os municípios ganham a incumbência de criarem os seus planos de segurança pública, em consonância com as diretrizes, com o objetivo de contribuir com as metas elencadas, assim como também melhorar a qualidade de vida dos munícipes. E uma iniciativa do Governo Federal para colaborar com essa iniciativa foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Gestão Municipal da Segurança Pública, o qual é de responsabilidade do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que visa fomentar mecanismos que capacitem os municípios brasileiros a atuarem no campo da segurança pública, conforme prevê a Lei nº 13.675/18 – atribuições dos órgãos participantes do SUSP (Brasil, 2022).

Esse programa tem em sua estrutura duas modalidades: adesão focalizada, com participação de 120 municípios brasileiros, que foram escolhidos devido à incidência de violência; enquanto a adesão ampla abrange todos os municípios brasileiros. Ambas as modalidades contam com a colaboração do Ministério da Justiça, por meio de mecanismos, entretanto, a adesão focal tem apoio institucional para implantação e aprimoramento dos Observatórios de Segurança Pública e elaboração dos planos de segurança pública.

Correlacionado a esse incentivo, o questionamento acerca do gasto público é um ponto relevante e um desafio para o gestor, uma vez que os municípios não recebem uma verba ou um fundo de forma direta do governo federal. A Lei nº 13.756/2018, a qual dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, prevê a disponibilização de recursos via transferência direta aos Estados. Em relação aos municípios, o § 1º, do art. 6º, permite a transferência por intermédio de convênio ou contratos de repasse. (Brasil, 2018b). Logo, os gestores municipais não contam com transferência direta do FNSP, mas podem pleitear o recurso através de convênios – editais de chamamento público. Com efeito:

Administrado por um Conselho Gestor, o FNSP apoia projetos na área de segurança pública destinados a reequipamento, treinamento e qualificação das Polícias Cíveis e Militares, Corpos de Bombeiros militares e Guardas Municipais; sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais; estruturação e modernização da polícia técnica e científica; programas de polícia

comunitária e programas de prevenção ao delito e à violência, dentre outros (Portal do Governo Federal do Brasil, 2023).

Dessa forma, percebe-se que os gestores municipais têm a possibilidade de pleitear recursos para aplicação na área da segurança pública, todavia, existem algumas exigências que devem ser atendidas para estar em consonância com as exigências impostas pela Lei nº13.756/18 – FNSP.

3. METODOLOGIA

De acordo com Silveira e Córdova (2009), a pesquisa científica pode ser classificada quanto à natureza, objetivo, procedimentos técnicos e abordagem. Ao que diz respeito à natureza, este estudo se classifica como pesquisa aplicada, tendo em vista que busca gerar conhecimentos na perspectiva de dirimir problemas na esfera social, conforme elucidam os autores.

Em relação ao objetivo, trata-se de uma pesquisa descritiva que, de acordo com Gil (2002), busca descrever as características de uma população, de modo a estabelecer as relações entre as variáveis. Logo, este estudo teve o objetivo de analisar as potencialidades da Administração Pública Municipal de Maranguape/CE em atender à Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, estabelecida pela Lei nº 13.675/2018. Para isso, foi estabelecida uma relação entre a política de segurança pública nacional e a adoção dessa política por parte do Município de Maranguape/CE.

Ao que concerne aos procedimentos técnicos, Gil (2002) aborda o delineamento da pesquisa para coleta e análise de dados. Assim, este estudo é propiciado pela pesquisa bibliográfica, principalmente, por artigos científicos que tratam de políticas de segurança pública, com a finalidade de fundamentar e embasar a proposta desse trabalho acadêmico. Entretanto, a maior parte da construção do estudo é amparada pela pesquisa documental, a exemplo de leis, decretos e documentos que norteiam a segurança pública, inclusive, no âmbito da fundamentação das políticas públicas. As leis mais estudadas foram: Constituição Federal do Brasil; a Lei nº 13.675/2018, a qual é o ponto de partida por tratar da criação da política de segurança e instituição do SUSP; o Plano Nacional de Segurança Pública e a Lei nº13.756/2018, a qual dispõe sobre o FNSP.

Ademais, ainda no âmbito dos procedimentos técnicos, a pesquisa utiliza a técnica de estudo de caso no Município de Maranguape, com o objetivo de analisar a correlação entre a política de segurança pública nacional e a construção da política do Município de

Maranguape/CE. Para isso, foram analisadas: lei de criação da Secretaria Municipal de Segurança Pública, Trânsito e Transporte - SESETT/Maranguape – Lei nº 3345/25, lei de criação da Guarda Municipal de Maranguape – Lei nº 1402/98, notícias e informações disponibilizadas no site da prefeitura, informações e documentos internos da SESETT/Maranguape.

Quanto à abordagem, a pesquisa é classificada como qualitativa. A maior parte do estudo faz recorrência à análise de leis, decretos e documentos que ainda não tiveram um tratamento analítico. A redação dos textos é essencial para análise, interpretação e comparação das variáveis.

4. DISCUSSÕES E RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados discussões e resultados acerca de um estudo de caso na Guarda Municipal de Maranguape/CE, com o objetivo de analisar as potencialidades da Administração Pública Municipal de Maranguape/CE em atender à Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, estabelecida pela Lei nº 13.675/18, a qual inseriu a Guarda Municipal partícipe do Sistema Único de Segurança Pública. Ademais, o Plano Nacional de Segurança Pública, com duração de 2021 a 2030, normatiza e requer que os entes federados, o que inclui os municípios, elaborem seus diagnósticos e política de segurança pública, em consonância com a Lei nº 13.675/18, que também cria a Política Nacional de Segurança Pública.

4.1 Legislação do Órgão Responsável pela Segurança Pública no Município de Maranguape

A Guarda Municipal de Maranguape foi criada por meio da Lei nº 1402/1998, de 08 de junho de 1998 (Maranguape, 1998). A corporação está inserida na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Segurança Pública, Trânsito e Transporte - SESETT, criada através da Lei nº 3.345/2025, de 23 de janeiro de 2025 (Maranguape, 2025). A qual tem como finalidade promover a defesa dos direitos do cidadão e da normalidade social, através dos órgãos e mecanismos de segurança pública com vistas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio no âmbito do Município, bem como estabelecer as políticas e diretrizes do sistema de transporte público do Município e promover e executar atividades de polícia de trânsito, inerentes ao ordenamento do tráfego, sinalização e fiscalização do trânsito, em consonância com as atribuições conferidas pela Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro.

A partir das competências observadas, percebe-se que o gestor público municipal conta com uma secretaria em específico para atuar à frente da segurança pública, o que corresponde às expectativas da Lei nº 13.675/18, a qual estabelece a política de segurança pública. É importante que tais atribuições sejam dirigidas por órgãos e profissionais correlatos à área em específico, pois, espera-se que a política de segurança municipal esteja em conformidade com a política nacional. Antes da criação da SESETT, as questões relacionadas à segurança pública e a GMM eram ligadas à Secretaria de Administração e Finanças - SAFIN.

4.2 Análise Das Ações Da SESETT – Maranguape/CE Em Consonância Com O Programa Nacional De Fortalecimento Da Gestão Municipal Da Segurança Pública

A seguir, uma análise comparativa entre os objetivos do Programa Nacional de Fortalecimento da Gestão Municipal de Segurança Pública em relação às ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Segurança Pública, Trânsito e Transporte, órgão responsável pela política de segurança pública no Município de Maranguape.

Principais Instrumentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Gestão Municipal de Segurança Pública – PNFGMSP X Adesão do Município de Maranguape/CE

Instrumentos do Programa Adesão do Município de Maranguape (CE):

Observatório de Segurança Pública Municipal - Ainda não possui.

Diagnóstico Situacional de Segurança Pública - Ainda não possui.

Plano Municipal de Segurança Pública - Ainda não possui.

Conselho Municipal de Segurança Pública - Ainda não possui.

É possível observar que áreas que já tratam de suas políticas de forma bem consolidada quanto à sua competência, já contam com um quantitativo significativo de conselhos. O Guia Informativo Programa Nacional de Fortalecimento da Gestão Municipal de Segurança Pública traz um dado relevante, demonstrando que mais de 90% das cidades brasileiras possuem conselhos municipais de saúde e educação, enquanto apenas 15% das cidades brasileiras têm conselho de segurança. Assim, fica evidente a importância de fortalecer a política de segurança pública no âmbito municipal (Brasil, 2022).

De acordo com o artigo 9º da Lei nº 13.756/18, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, regulamenta que é necessário a existência de um plano de segurança pública para receber recursos via transferência por convênios e contratos de repasse. Dessa

forma, entende-se que o Município de Maranguape só poderá pleitear editais de chamamento público custeados pelo FNSP após efetivação da política de segurança pública municipal.

A Lei nº 13.675/18 determina no § 5º do artigo 22 que os municípios deverão elaborar e implantar os planos de segurança em consonância com o Plano Nacional, em até 2 (dois) anos após a publicação da política nacional, com a penalidade de não receberem recursos, caso não atenda tal medida (Brasil, 2018a). Logo, verifica-se que o documento nacional foi publicado em 28 de setembro de 2021, o que implica dizer que os entes federados já devem ter implantados suas políticas. No caso da SESETT – Maranguape/CE, precisa acelerar o processo de construção, com o objetivo de acompanhar a política nacional e estar apta para receber recursos da União.

4.3 Dados relevantes da Guarda Municipal de Maranguape

Alguns dados são de suma importância para compreender a atuação da Guarda Municipal de Maranguape na prática, tendo em vista que é uma instituição que faz parte do grupo operacional do SUSP, além de ser protagonista no processo de criação e efetivação das políticas de segurança pública no âmbito municipal. Verifica-se um quantitativo de 61 agentes na corporação, os quais desempenham suas funções nos 02 (dois) grupamentos estabelecidos, que são o de Trânsito e o Operacional. A instituição conta com o tri-dígito 153 para atendimento da população.

Percebe-se uma atuação massiva com a proposta da Guarda Cidadã, que atua diretamente nas escolas da municipalidade, através do núcleo de educação do Núcleo de Transportes e Trânsito – NUTRANS e da Ronda Escolar, com o objetivo de promover uma educação cidadã para crianças e adolescentes, com temáticas pertinentes e necessárias para discussão no cenário escolar, além da Patrulha da Penha que trabalha em conjunto com a Casa da Mulher Maranguapense.

A Casa da Mulher Maranguapense é fruto da parceria entre o Governo do Estado e a Prefeitura de Maranguape por meio do Programa Ceará por Elas. A estrutura oferece acolhimento às mulheres em situação de violência, prestando atendimento jurídico e psicológico. A unidade também oferta atendimento médico especializado, atendimento social e serviços de autonomia econômica e empregabilidade.

Iniciativa pioneira, o Ceará por Elas é desenvolvido por meio de articulação entre Estado, por meio da Secretaria das Mulheres, e municípios. O programa está dividido em três eixos: Mulher Segura, Mulher Protagonista e Mulher Empreendedora.

Os municípios que aderem recebem de contrapartida do Governo do Ceará uma viatura da Patrulha da Maria da Penha, um kit Athena (composto por computadores, monitores, acessórios e mobiliário, além do sistema de integração estadual para atendimento especializado às mulheres em situação de violência), além da capacitação aos profissionais dos municípios, consultorias, dentre outras ações de apoio.

No que concerne ao Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, criado através da Lei 3.390/2025 de 09 de junho de 2025, observa-se uma valorização da categoria, fator que colabora para que os Guardas Municipais desempenhem suas funções com mais afinco, tendo em vista que é um fator relevante para a gestão de pessoas, o reconhecimento e a recompensa dos vencimentos.

Embora a guarda municipal de Maranguape tenha 27 (vinte e sete) anos de existência, é a primeira vez que o município terá o seu plano de segurança pública.

Diante disso, justifica-se ainda mais a necessidade da consolidação do plano, bem como a criação do observatório e conselho de segurança pública, com a finalidade de atender à política nacional e melhorar a qualidade de vida na territorialidade.

Finaliza-se essa seção, deixando evidente o objetivo desta pesquisa, que buscou realizar um estudo de caso referente a gestão do Município de Maranguape, em relação ao atendimento à política pública nacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa identificou a importância de uma política pública nacional bem definida, de modo que os entes federados acompanhem e estejam alinhados com as propostas elencadas. Percebeu-se o quanto a discussão nas duas últimas décadas foi relevante para atribuir responsabilização, de forma direta, sem ambiguidade, aos municípios com relação a definição de uma política e um planejamento para a segurança pública na sua extensão territorial.

A Lei 13.675/18 foi crucial para esse marco, afinal, ela definiu o Sistema Único de Segurança Pública, definiu a política de segurança pública, além de nortear os instrumentos necessários para a implantação da política em todo o território nacional, por meio da participação de todos os entes federativos. A partir dela, as Guardas Municipais também ganham um importante papel, sendo consideradas integrantes operacionais no âmbito da lei.

Dentre os instrumentos fundamentais para fortalecimento da política de segurança pública, a pesquisa evidenciou que a elaboração do plano de segurança, bem como a criação de observatórios e conselhos de segurança, são meios fundamentais e necessários para

fortalecimento da gestão de segurança, de modo a criar indicadores de monitoramento, com base nos diagnósticos consolidados.

A escolha de Maranguape para realização do estudo de caso deve-se ao fato de ser um dos municípios que possui mais habitantes no Estado do Ceará, ocupando a 8ª colocação, com 105.093 pessoas. (IBGE, 2022). O quantitativo de 27 anos de existência da Guarda Municipal de Maranguape foi outro aspecto relevante, pois, esse dado implica na inferência sobre a maturação da instituição e experiência na área da segurança pública.

Ao fazer o estudo de caso sobre a adoção da política de segurança pública no Município de Maranguape/CE, percebeu-se que há 27 (vinte e sete) anos existe a Guarda Municipal, mas que apenas em 2025 foi criada a Secretaria Municipal de Segurança Pública, Trânsito e Transportes, com a incumbência de tratar da segurança pública no âmbito municipal. Ademais, ao analisar os instrumentos propiciados pela política nacional, o município ainda não tem plano, diagnóstico situacional, observatório, nem conselho de segurança pública. A falta de um plano de segurança impossibilita o pleito de recursos financeiros, conforme prevê a Lei nº 13,67518, e a adesão do observatório e conselho de segurança são aspectos relevantes e de alta pontuação nos editais de chamamento público.

As articulações e integrações com demais forças de segurança e os três poderes também são pontos importantes que devem ser inseridos na gestão da segurança pública municipal. Comprova-se neste estudo, a contribuição de emendas parlamentares, por meio de editais, e parcerias com outras esferas do poder para aquisição de bens. Assim, o estudo de caso evidencia mecanismos e possibilidades que colaboram para gestão da segurança pública, sem precisar onerar, em grande percentual, o recurso financeiro da prefeitura.

Para futuras pesquisas, espera-se que a análise seja a partir do monitoramento da política, tanto no âmbito nacional, quanto municipal, para verificar o cumprimento das metas elencadas nos planos de segurança pública, de modo a identificar se as estratégias dos documentos dialogam entre si.

Em síntese, a segurança pública como política integrada requer a participação ativa e coordenada de todos os entes federativos, com os municípios desempenhando um papel fundamental na gestão local e na implementação de políticas de prevenção, em colaboração com os demais órgãos de segurança pública.

Dessa forma, reafirma-se que o fortalecimento da segurança pública no âmbito municipal requer não apenas estrutura normativa, mas sobretudo vontade política, planejamento

estratégico e articulação multissetorial, para que os municípios possam se constituir como protagonistas na prevenção e redução da violência.

A experiência de Maranguape demonstra que, apesar de avanços institucionais como a criação da SESETT e valorização da GMM, ainda há um caminho a ser percorrido em termos de planejamento estratégico e adesão às diretrizes do SUSP, para que a política de segurança pública municipal se consolide com efetividade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federal Brasileira de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 de jun.2025.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) [...]. 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública [...]. Brasília – DF, 2018b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113756.htm. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Segurança Pública Municipal. Guia Prático para Instituição e Regularização das Guardas Municipais**. Brasília – DF, 2021a. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/composicao/orgaos-especificos-singulares/secretaria-nacional-de-seguranca-publica/diretoria-de-politicas-seguranca-publica/publicacoes/guia-guarda-legal_municipio.pdf. Acesso em: 21 jun.2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021**. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10822.htm Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030**. 2021c. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/categorias-de-publicacoes/planos/plano_nac-_de_seguranca_publica_e_def_soc_2021__2030.pdf/view. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Guia Informativo do Programa Nacional de Fortalecimento da Gestão Municipal de Segurança Pública**. Brasília-DF, 2022. Disponível em: <https://movamse.com.br/acervo-movamse/>. Acesso em: 25 jun. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024**. 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiroseguranca-publica/>. Acesso em: 25 jun. 2025.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. Editora Atlas - São Paulo, 2002.

IBGE. **População do Município de Maranguape**. 2022. Disponível em: <https://cearaagora.com.br/censo-ibge-confira-a-populacao-atualizada-dos-184municipios-cearenses/>. Acesso em: 26 jul. 2025.

PORTAL DO GOVERNO FEDERAL DO BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Fundo Nacional de Segurança Pública**, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/Senasp-1/fundo-nacional-de-seguranca-publica>. Acesso em: 25 jun. 2025.

RIEDEL, Patrícia Dayane Moesch; SILVA, Alysson Vitor da. Limiar Jurídico das atribuições da Guarda Municipal frente à perspectiva constitucional. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, v.7, n. 13, novembro/maio. Paraná, 2020. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/issue/archive> Acesso em: 21 jun. 2025.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernada Peixoto. A pesquisa Científica. In: **Métodos de Pesquisa**. Organizado por Tatiana Engel Gerhardt e Denise Tolfo Silveira, coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

A nova Política de Segurança Cidadã de Fortaleza: o incremento na atuação comunitária da Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) a partir de 2025

Francisco André Souza da Silva*

Roberto do Nascimento da Silva**

RESUMO

O presente artigo busca explorar a evolução da Política de Segurança Cidadã e atuação da Guarda Municipal de Fortaleza na perspectiva de uma atuação mais comunitária. Assim, discute sobre os incrementos em realização atualmente na Política/Gestão da Segurança Pública municipal pela prefeitura, por meio da Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC) e Guarda Municipal de Fortaleza (GMF), na nova gestão iniciada neste ano de 2025. Nesse sentido, de início traz-se à baila a seguinte pergunta de partida: há incrementos na Política/Gestão de Segurança Pública e atuação comunitária da Guarda Municipal em Fortaleza? O trabalho define ainda o seguinte objetivo geral: identificar a ocorrência de mudanças que possam configurar evolução incremental na prestação do serviço de segurança pública municipal comunitária para a cidade de Fortaleza. E coloca como objetivos específicos, os seguintes: descrever um breve histórico da segurança cidadã comunitária em Fortaleza; compilar brevemente legislações que embasem a atuação da pasta da Segurança Cidadã e Guarda Municipal de Fortaleza nessa nova gestão da segurança local na cidade; e elencar a partir das visões dos novos gestores da SESEC e GMF, quais são os avanços/ inovações pretendidos para a nova política/gestão da Segurança Cidadã e atuação da Guarda Municipal nos próximos anos a partir de 2025. Metodologicamente, se priorizou uma abordagem qualitativa, em que os autores se utilizaram de pesquisas bibliográficas e documentais e ainda de aplicação de questionários junto aos atuais gestores da SESEC e GMF para coletar informações atualizadas sobre o que vem sendo realizado na nova gestão da segurança pública local na capital alencarina. Como embasamento teórico, elegeram-se as referências adiante: Silva, Silva e Soares (2025), STF (2025), Lima, Silva e Sousa (2024), TSE (2024), Brasil (2023), Lima, Silva e Andrade (2022), Brasil (2018), Fortaleza (2016) e Silva (2010). Como resultados, se apreendeu que de fato já ocorreram alguns e estão em curso outros incrementos que significam aprimoramento na política e atuação da SESEC/GMF na cidade, sobretudo relacionado à ampliação de presença nos territórios e disponibilização aos Guardas Municipais de nova formação continuada mais densa e alinhada às legislações e conceitos de polícia comunitária.

Palavras-chave: Nova Política de Segurança Cidadã de Fortaleza. Secretaria Municipal da Segurança Cidadã. Polícia Comunitária. Guarda Comunitária. Guarda Municipal de Fortaleza.

* Graduado em Segurança Pública; Subinspetor da Guarda Municipal de Fortaleza; Coordenador de Políticas de Segurança Cidadã na Secretaria Municipal da Segurança Cidadã de Fortaleza. Email: andresouzagmf@gmail.com

** Bacharel em Ciências Sociais; Subinspetor da Guarda Municipal de Fortaleza; Pesquisador de Segurança Pública nos Municípios; Especialista em Desenvolvimento Local e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Email: cientistaroberto@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

A política que norteia a atuação da Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC), desde a sua criação, em 2013, e, consequentemente, de sua vinculada, a Guarda Municipal de Fortaleza (GMF), vem se transformando substancialmente ano após ano, desde então. Tais transformações têm ocorrido tanto em virtude de mudanças internas da Prefeitura, devido a alternâncias de gestores políticos, bem como por fatores externos, como novas legislações nacionais e programas do governo federal (por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública) que dialogam com o nível local.

Nesse diapasão, este artigo pretende contribuir com a discussão a respeito de incrementos em curso na Política/Gestão de Segurança Pública municipal, por meio da SESEC e GMF, a partir da assunção da nova gestão eleita no último pleito para a prefeitura da capital cearense. Ainda intenta, de partida, responder a seguinte indagação: há incrementos na Política/Gestão de Segurança Pública e atuação comunitária da Guarda Municipal em Fortaleza?

Como objetivo geral tem-se o intuito de identificar a ocorrência de mudanças que possam configurar evolução incremental na prestação do serviço de segurança pública municipal comunitária para a cidade de Fortaleza. Já como objetivos específicos, lista-se: descrever um breve histórico da segurança cidadã comunitária em Fortaleza; compilar brevemente legislações que embasem a atuação da pasta da Segurança Cidadã e Guarda Municipal de Fortaleza nessa nova gestão da segurança local na cidade; e elencar a partir das visões dos novos gestores da SESEC e GMF, quais são os avanços/ inovações pretendidos para a nova política/gestão da Segurança Cidadã e atuação da Guarda Municipal nos próximos anos a partir de 2025.

Para o embasamento teórico, se tomou como referências Silva, Silva e Soares (2025), STF (2025), Lima, Silva e Sousa (2024), TSE (2024), Brasil (2023), Lima, Silva e Andrade (2022), Brasil (2018), Fortaleza (2016) e Silva (2010).

Ademais, este trabalho está disposto como segue: Parte 1 – Introdução; Parte 2 – Metodologia; Parte 3 – Breve Histórico da Política de Segurança Cidadã com viés comunitário em Fortaleza; Parte 4 – Início da nova Gestão/Política de Segurança Pública Municipal em Fortaleza a partir de 2025; Parte 5 – Arcabouço legal nacional que embasa a nova Política de Segurança Cidadã de Fortaleza (em 2025); Parte 6 – Entrevistas com os Gestores da Secretaria da Segurança Cidadã (SESEC) e Guarda Municipal de Fortaleza (GMF); Parte 7 – Resultados; Parte 8 – Considerações Finais; Parte 9 – Referências.

2. METODOLOGIA

Metodologicamente, se utilizou de pesquisas bibliográficas e documentais, bem como visitas *in loco* para aplicação de questionários com os atuais gestores da SESEC e GMF. As respectivas visitas foram feitas aos gabinetes dos referidos gestores, sendo fundamentais para acessá-los e conseguir aplicar os supracitados instrumentais da pesquisa.

A partir disso se empreendeu a tentativa de compreender melhor, mais qualitativamente, os novos rumos da política municipal de segurança cidadã de Fortaleza e sua tendência de influência no aprimoramento da atuação comunitária da Guarda Municipal na cidade.

3. BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA CIDADÃ COM VIÉS COMUNITÁRIO EM FORTALEZA

Uma das primeiras iniciativas da Prefeitura em matéria de implementação de Polícia/Guarda/Policiamento Comunitária (o) a partir da Guarda Municipal em Fortaleza, se deu com a criação do Pelotão de Guarda Comunitária (PGC) nos idos dos anos 2000, fato este corroborado por Silva (2010), que precisamente sentencia a data de 22 de junho de 2008, como sendo o nascimento do PGC.

Ainda, segundo a supracitada autora, o referido pelotão começou seus trabalhos composto por 125 (cento e vinte e cinco) integrantes (subinspetores/Guardas Municipais) com atuação em diversas frentes, a saber:

O Pelotão de Guarda Comunitária volta-se, portanto, à satisfação dos interesses da comunidade e proteção aos bens públicos, trabalhando intensivamente nas seguintes vertentes: patrulhamento nos patrimônios histórico-culturais, pontos turísticos da cidade, logradouros públicos, áreas de preservação ambiental (...) com rondas diárias nos três turnos, realizadas a pé, ou em viaturas, motos e bicicletas, **atendendo a solicitações que chegam aos patrulheiros (...) através de denúncias da própria comunidade** (Silva, 2010, p. 32-33, grifo nosso).

Todavia, a mesma autora aponta em suas conclusões alguns desafios para a efetivação desse respectivo policiamento pelo PGC, dos quais se destaca a necessidade de os agentes da GMF acessarem conhecimento mais aprofundado sobre a filosofia da Polícia Comunitária, para fortalecer sua crença, para melhorar sua atuação em consonância com o desenvolvimento de características comunitárias (Silva, 2010).

Alguns anos mais adiante, Fortaleza construiu seu primeiro Plano de Segurança Cidadã e Cultura de Paz, formatado no âmbito do Plano Fortaleza 2040, entre 2015 e 2017, com ampla

participação popular por meio dos encontros e discussões nas regionais da cidade, que discorria sobre limites e possibilidades da segurança pública em Fortaleza, que evidenciou um resumo dos principais problemas nessa área temática elencados pelos fortalezenses sobre os territórios, apresentados na publicação intitulada “Núcleos dos Bairros: o olhar dos moradores”, a saber:

- 1) problemas relacionados às drogas (**uso, venda, conflito em relação ao território**);
- 2) **ausência ou ineficiência do policiamento ostensivo**;
- 3) ausência ou ineficiência das delegacias de polícia;
- 4) **conflitos entre vizinhos (sobretudo poluição sonora)**;
- 5) **impossibilidade de usar espaços públicos devido à insegurança**
- 6) brigas de gangues. (Fortaleza, p. 189-190, 2016, grifo nosso)

O mesmo plano analisou os problemas elencados, e concluiu que, dentro do seu papel, o Município deve negociar com o Governo Estadual algumas questões relativas tanto à Polícia Civil, quanto à Polícia Militar, mas que, independentemente disso, seria essencial a presença da GMF nos bairros com o exercício da Polícia Comunitária, tendo como o principal desafio municipal o estabelecimento de diretrizes para uma política de segurança pública mais descentralizada e articulada em rede (Fortaleza, 2016).

Na esteira desse diagnóstico/sugestão, a Prefeitura de Fortaleza criou o Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU), com suas Torres de Observação nas Células de Proteção Comunitária, em 2018, assim ampliando sua presença em algumas comunidades da cidade, consolidando 15 (quinze) células/torres nos seguintes bairros, a saber: Barra do Ceará (Barra e Goiabeiras), Bonsucesso, Canindezinho, Centro, Jangurussu, José Walter, Mondubim, Meireles (Náutico), Messejana (Pôr do sol), Panamericano, Praia do Futuro (Caça e Pesca), Praia de Iracema, Vicente Pinzón e Vila Velha (Lima; Silva; Andrade, 2022).

Os supracitados autores consideraram importante salientar alguns desafios do PMPU naquele momento, tais quais:

- a necessidade de se construir políticas/projetos/ações que trabalhem mais igualmente todos os eixos do conceito de segurança cidadã do PNUD tanto no aspecto preventivo, quanto de controle direto da violência e criminalidade nos territórios prioritários para o Programa Municipal de Proteção Urbana; (...)
- a necessidade/tendência de se desenvolver ações/projetos de forma cada vez mais integrada, envolvendo parceiros dos diversos entes estatais, bem como lançando-se mão de ferramentas tecnológicas de ponta, principalmente em videomonitoramento (Lima; Silva; Andrade, 2022, p. 181, grifo nosso).

Já na gestão municipal 2021-2024, houve um incremento no respectivo programa no aspecto da proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade, especificamente na atenção às mulheres vítimas de violência doméstica/de gênero, com a criação do Grupo Especializado Maria da Penha (GEMP), por lei municipal em outubro de 2022, que inicialmente começou a operar em 3 (três) bairros/áreas/células do PMPU, quais sejam: Barra do Ceará, Mondubim e Vicente Pinzón (Lima; Silva; Sousa, 2023).

Ademais, os respectivos autores enfatizaram a existência de desafios que demandariam enfrentamento para um constante aprimoramento da política de proteção às mulheres, precipuamente no que concerne à capacitação continuada e execução das ações do GEMP com foco para atender as mulheres que mais necessitem nas comunidades.

4. INÍCIO DA NOVA GESTÃO/POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL EM FORTALEZA A PARTIR DE 2025

A nova política de segurança pública de Fortaleza começou a ser gestada ainda na última campanha eleitoral para a Prefeitura de Fortaleza, quando o atual gestor, então candidato, Evandro Leitão, apresentou em seu Plano de Governo alguns objetivos e proposições relacionadas. Especificamente sobre a temática de segurança pública local, esta perpassa alguns dos 7 (sete) grandes objetivos, com destaque para o 2 (Garantir a Segurança Viária, Mobilidade Urbana e Acessibilidade na Cidade) e o 3 (Garantir bom Acolhimento da População nos Serviços Municipais).

Do objetivo 2 vale ressaltar a proposta adiante:

POLÍTICA DE SEGURANÇA E CONFORTO PARA USUÁRIOS DE TRANSPORTES PÚBLICOS - criar pontos de parada e terminais de transportes públicos seguros, acessíveis e acolhedores para usuários, especialmente para mulheres, pessoas idosas e pessoas com deficiência, através da **integração com sistemas de vigilância, segurança cidadã e iluminação pública** ostensiva, implementação de recursos de acessibilidade universal e sistemas de informação em tempo real (TSE, 2024, grifo nosso).

Já sobre o objetivo 3, frisam-se as seguintes:

PROGRAMA DE MAPEAMENTO DE TERRITÓRIOS DE PROTEÇÃO SOCIAL – mapear as áreas de maior vulnerabilidade e risco social em Fortaleza para intensificar e **integrar às políticas de proteção social e segurança cidadã**, em parceria com a Secretaria de Proteção Social e a Secretaria de Segurança Pública do Governo Estadual (...).

PROGRAMA SEGURANÇA CIDADÃ INTEGRADA – implementar ações articuladas e integradas com os Governos Estadual e Federal para acolhimento, **segurança da população, mediação de conflitos, segurança em equipamentos e espaços públicos, segurança em eventos populares, segurança em corredores e**

paradas de transporte público, bem como desenvolvimento de políticas especiais para **proteção de grupos e territórios mais vulneráveis (...)**.

PROMULHER FORTALEZA – O Programa Municipal de Proteção e Apoio à Mulher Vítima de Violência Doméstica ou Familiar visa ampliar, estruturar e qualificar a rede **de prevenção e atendimento às mulheres em situação de violência** de modo integrado às políticas estaduais e federais (...).

PROGRAMA DE SEGURANÇA DESCENTRALIZADA - descentralização da atuação Guarda Municipal de Fortaleza e sua integração com os órgãos de segurança do Governo do Estado (...) (TSE, 2024, grifo nosso).

Após a assunção do prefeito eleito, e dos novos gestores da Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC) e Guarda Municipal de Fortaleza (GMF), foi dado o pontapé para muitas mudanças logo no início deste ano de 2025, com destaque para ações de reestruturação da GMF e para o incremento no policiamento comunitário local praticado por esta, bem como novo direcionamento na política estratégica da SESEC.

5. ARCABOUÇO LEGAL NACIONAL QUE EMBASA A NOVA POLÍTICA DE SEGURANÇA CIDADÃ DE FORTALEZA (EM 2025)

De acordo com Silva, Silva e Soares (2025), a aplicação do conceito de Polícia/Guarda/Policiamento Comunitária (o) no âmbito dos municípios, especialmente pelas Guardas Civis Municipais, está diretamente alinhado à efetivação do Estado Democrático de Direito previsto na Constituição Federal (CF) de 1988, bem como a promoção da cidadania e dignidade da pessoa humana, e ainda, referindo-se ao artigo 144 da CF, que trata de segurança pública, que contribui para materializar a Segurança Pública como dever estatal, direito de todos, todavia, também responsabilidade de todos.

Portanto, é constitucional no âmbito dos municípios a implementação de políticas/ações na área de segurança pública, fato este corroborado pelo resultado do julgamento do Recurso Extraordinário, com repercussão geral, Nº 608.588 (Tem 656), ocorrido em 20/02/2025, no Supremo Tribunal Federal (STF), que julgou os limites de atuação legislativa local para estabelecer atribuições para as Guardas Municipais, como se comprova pela tese do julgamento, a seguir:

É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional (STF, 2025, grifo nosso).

Destaca-se ainda, que nesse aspecto do policiamento ostensivo e comunitário, há inequívoco respaldo legal para os Municípios e suas forças policiais, por excelência, as Guardas Municipais, atuarem com muita tranquilidade. Isso pode ser comprovado pelo descrito em algumas competências específicas, elencadas no artigo 5º da Lei Federal 13.022 de 2014, o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Pois, retomando Silva, Silva e Soares (2025), tais competências estão diretamente alinhadas aos princípios de policiamento/polícia/guarda comunitária, conforme frisa-se algumas delas adiante:

Art. 5º São competências específicas das Guardas Municipais (...):
(...)

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas; (...)

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município; (...)

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local (Adaptado de Silva; Silva; Soares, 2025, p. 19-22)

Ainda, nesse diapasão, vem fortalecer o supracitado entendimento alguns aspectos da Lei Federal 13.675 de 2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), trazendo os Municípios como integrantes estratégicos do respectivo sistema, iguais aos demais entes federativos, bem como as Guardas Municipais como integrantes operacionais do SUSP, iguais às demais forças policiais (Brasil, 2018).

Para complementar a base legal, tem-se publicado o mais recente decreto presidencial, acerca da respectiva matéria, o Decreto Federal 11.841, de 21 de dezembro 2023, que veio para regulamentar dispositivos das supracitadas leis federais, a saber:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os incisos IV, XIII e XIV do caput e o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, para dispor sobre a cooperação das Guardas Municipais com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 2º As Guardas Municipais, órgãos operacionais do Sistema Único de Segurança Pública, nos termos do disposto no inciso VII do § 2º do art. 9º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, poderão realizar patrulhamento

preventivo, sem prejuízo das competências dos demais órgãos de segurança pública federais, estaduais e distritais.

Art. 3º As ações das Guardas Municipais a que se refere o art. 2º serão realizadas de forma integrada com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal e terão como princípios:

I - a garantia do respeito aos direitos fundamentais previstos na Constituição;

II - a contribuição para a paz social, a prevenção e a pacificação de conflitos; e

III - a garantia do atendimento de ocorrências emergenciais.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se ocorrência emergencial aquela cujas características exijam a atuação célere e imediata dos órgãos de segurança pública e configurem grave dano ou risco de dano à vida e à segurança das pessoas e do patrimônio.

§ 2º As Guardas Municipais, no atendimento das ocorrências emergenciais, realizarão os procedimentos preliminares iniciais, acionarão os órgãos de segurança pública cuja atuação seja necessária e prestarão apoio para a continuidade do atendimento (Brasil, 2023, grifo nosso).

Visto tudo isso, destaca-se a relevância direta dos incisos I e II, em negrito, anteriormente citados, bem como as leis federais também já referidas, que servem como norte para construção das políticas municipais de segurança pública e aprimoramento da atuação das Guardas Municipais de todo Brasil, não sendo diferente em relação à cidade de Fortaleza, conforme percebe-se, por análise das respostas seguintes dos gestores da segurança local fortalezense, influências em sua formatação.

6. ENTREVISTAS COM OS GESTORES DA SECRETARIA DA SEGURANÇA CIDADÃ (SESEC) E GUARDA MUNICIPAL DE FORTALEZA (GMF)

Quadro 01: Questões/Respostas do Secretário, Coronel Márcio Oliveira, da SESEC

QUESTÕES	RESPOSTAS
1 – No seu entendimento, em linhas gerais, o que o pacto pela Segurança Cidadã traz de novo para a política Municipal de Segurança Pública?	O Pacto pela Segurança Cidadã traz uma abordagem inovadora para a segurança pública municipal, priorizando a prevenção e a promoção de uma cultura de paz. Entre suas principais novidades estão o foco em pessoas e territórios vulneráveis, a territorialização das ações para fortalecer vínculos com a comunidade, a integração efetiva entre diferentes forças e órgãos, e o incentivo à participação popular por meio de comitês locais. Essas medidas representam uma mudança do modelo tradicional, baseado apenas na repressão, para uma atuação integrada e preventiva. O pacto busca consolidar a presença constante dos profissionais nos territórios, garantir a comunicação entre os diversos setores envolvidos e estimular que a população participe ativamente na construção da segurança cidadã.
2 – Há conexões entre o pacto pela Segurança Cidadã e o	Sim, a conexão é total e direta. O Pacto pela Segurança Cidadã é, na prática, o principal instrumento de materialização e operacionalização da nossa Política Municipal de Segurança Pública Cidadã. Ele traduz a visão

plano municipal da Segurança Pública cidadã? Se sim, em que aspectos?	estratégica em ações, metas e responsabilidades claras. Os aspectos dessa conexão são evidentes em seus pilares fundamentais: • Eixos Estratégicos: Os quatro eixos de atuação do Pacto são Governança e Participação Popular; Interoperatividade de Forças; Territorialização das Ações e o Papel do Município na Prevenção da Violência. Esses eixos formam a espinha dorsal que estrutura e viabiliza a execução do plano maior. • Foco na Prevenção e na Cidadania: A ênfase do Pacto focada na prevenção difusa e no conceito do "Município Guardião da Cidadania" demonstra seu papel como executor da filosofia de uma segurança que protege e promove direitos, não apenas reprime o crime. Ele estabelece a criação de indicadores de prevenção e de serviços de polícia comunitária aplicada para colocar essa filosofia em prática. Portanto, não se deve ver o Pacto e o Plano como coisas distintas, mas como a ferramenta que dá vida, ritmo e eficácia à nossa política de segurança.
3 – Quais os principais desafios da Secretaria Municipal da Segurança Cidadã para a efetivação do pacto pela segurança cidadã?	A implementação de um projeto tão transformador como o Pacto pela Segurança Cidadã nos apresenta desafios significativos, para os quais estamos preparados e trabalhando ativamente. Destaco os principais: • Estruturar a Interoperabilidade: Garantir a integração e a comunicação fluida entre múltiplas agências, como a Guarda Municipal, Polícias Militar e Civil, PF, PRF, AGEFIS e AMC, é um desafio complexo. Exige a criação de fluxos de prevenção bem definidos e uma governança estratégica que alinhe os objetivos de todos os entes. • Efetivar a Territorialização: A fixação do nosso efetivo nos territórios e a definição de responsabilidades territoriais demandam um esforço logístico e uma mudança de cultura organizacional. O sucesso depende da construção de redes sólidas com as comunidades e de um profundo conhecimento das realidades locais. • Capacitação e Valorização Profissional: A transição para um modelo de polícia comunitária e preventiva demanda investimentos contínuos na formação e especialização dos profissionais, preparando-os para atuar de forma eficiente em novas atribuições, como mediação de conflitos e identificação precoce de riscos. A valorização da carreira é fundamental para assegurar o engajamento e a motivação do efetivo nesse novo paradigma. Nesse contexto, o desenvolvimento e a implementação de um novo Plano de Cargos e Carreiras, estruturado para proporcionar avanços concretos à categoria, é extremamente estratégico para a consolidação do modelo proposto. Dessa forma, concluo que, para superar esses desafios é necessário um compromisso contínuo com a inovação, o diálogo interinstitucional e a escuta ativa das comunidades. O êxito do Pacto pela Segurança Cidadã

	depende da capacidade coletiva de transformar diretrizes em práticas sustentáveis, fortalecendo a confiança social e promovendo uma cultura de prevenção baseada no respeito aos direitos humanos. Com planejamento estratégico alinhado, investimento em pessoas e integração real das forças, é possível consolidar um modelo de segurança verdadeiramente cidadã, capaz de responder às demandas complexas de Fortaleza com eficácia e legitimidade.
--	---

FONTE: Aplicação de questionário pelos autores, 2025

Quadro 02: Questões/Respostas do Secretário Executivo, Major Messias Mendes, da SESEC

QUESTÕES	RESPOSTAS
1 – Na sua visão, em que aspectos principais o Centro Integrado de Segurança de Fortaleza (CISFOR) se destaca como novo conceito em segurança local para a cidade e como se insere no âmbito do pacto pela Segurança Cidadã e nova política de segurança pública de Fortaleza?	O CISFOR materializa uma ideiação que o poder político municipal tem atualmente sobre o conceito de Segurança Cidadã aplicado na prática em Fortaleza, para preencher um espaço vazio existente em termos de segurança pública no âmbito do município, naquilo em que compete a este ente cuidar no aspecto estratégico e operacional. O CISFOR inaugura uma nova concepção para a segurança municipal, para que ela esteja integrada com outras forças, para que atenda a demandas mais urgentes da população e para que esta conheça e desenvolva mais intimidade com o aparato de segurança pública municipal. O CISFOR vem a ser esse novo espaço, essa nova estrutura que agrega e fortalece antigos serviços municipais no âmbito da SESEC/GMF, bem como aprimora e cria novos serviços de segurança cidadã. Como exemplos, temos a criação do Observatório da Segurança de Fortaleza (OBSERVAFOR), que será lançado oficialmente dentro das próximas semanas, e terá como missão medir e focar a prevenção para pessoas, grupos e territórios vulneráveis. Somado a isso, a criação da Assessoria de Atenção às Pessoas Vulneráveis e Desaparecidas (APVD), bem como um incremento no trabalho da Coordenadoria de Mediação de Conflitos (COMED) e Coordenadoria de Políticas de Segurança Cidadã (COPSEC), esta última intensificando ainda mais a articulação comunitária, a partir da aproximação com os demais órgãos públicos presentes nos territórios cobertos pelas novas inspetorias regionais da GMF com Bases Móveis de Segurança Cidadã (BMSC) nas 12 regionais da cidade. Ainda, está em curso a reestruturação da Inspetoria de Segurança Escolar (ISE), que será transformada em Guarda Comunitária Escolar (GCE) e ampliação da atuação do Grupo Especializado Maria da Penha (GEMP). O CISFOR entrega também um novo prédio mais central, geograficamente mais equidistante de qualquer parte da cidade, com melhor estrutura física para os servidores da SESEC/GMF trabalharem em melhores condições, inclusive com um novo espaço para o Núcleo de Atenção Biopsicossocial (NUABIS). O CISFOR mais que integrar os setores internos da SESEC e GMF, vai além,

	projetando a integração, o fortalecimento de parcerias com outros órgãos municipais e forças estaduais, por exemplo com a adoção do Hexagon, uma plataforma para registro de ocorrência e despacho, utilizada também pelas forças do Governo do estado do Ceará, que já está sendo usado em paralelo com o Sistema ATIVO próprio da SESEC/GMF. Ademais, proporciona o elastecimento da ostensividade, por meio da parceria entre a prefeitura e o governo estadual, somando ações da GMF em conjunto com as forças policiais estaduais. Ou seja, potencializa a estaticidade, aumenta o volume da presença do Estado (com ampliação e fortalecimento das ações municipais) na seara da segurança pública, a elevando a um novo status de atuação, legitimidade e reconhecimento. Em relação a como esse novo conceito se insere no âmbito do Pacto pela Segurança Cidadã e nova Política de Segurança Pública de Fortaleza, vêm ocorrendo pouco a pouco algumas mudanças normativas para amparar a SESEC e GMF na assunção desses novos desafios. Já houve, por exemplo, a edição do Decreto Municipal 16.246 de 09/04/2025, que reformulou a estrutura e organização da GMF para atuação nos territórios das regionais, e em breve terá uma nova reforma na estrutura da prefeitura que contemplará também a SESEC, e o incremento normativo se seguirá em vários níveis, de novas leis, passando por novos decretos, a novas portarias ao longo da gestão 2025-2028.
2 – No seu entendimento, o conceito de policiamento, polícia/guarda comunitária serve como norte para a atuação da Secretaria Municipal da Segurança Cidadã e toda a guarda municipal de Fortaleza? Se sim, em quais aspectos principais?	Quando chegamos, logo no início dessa nova gestão, tivemos a impressão de encontrar uma GMF que olhava mais para o aspecto genérico previsto na Constituição Federal de 1988 de proteção dos bens, serviços e instalações municipais, e logo decidimos nos esforçar para fazê-la cada vez mais olhar para toda a sociedade, para a proteção das pessoas, pois todos os bens, serviços e instalações existem em função das pessoas, de todas as pessoas que dão vida à cidade, que fazem o município acontecer nas comunidades. Assim, a prioridade, mais do que a proteção das estruturas físicas dos equipamentos públicos (postos de saúde, escolas, areninhas, praças, ruas, etc.), é a proteção dos cidadãos que deles usufruem. E para isso estamos trabalhando cada vez mais o conceito de Polícia/Guarda Comunitária para garantir a segurança urbana, a segurança humana das pessoas. Nesse sentido, um dos primeiros incrementos que fizemos foi a ampliação da atuação da GMF nos territórios da cidade, a redistribuição das equipes da GMF com territorialização por meio de novas bases móveis em todas as 12 (doze) regionais municipais. Outro avanço tem sido a ampliação da atuação especializada com viés comunitário, a partir da criação da Coordenadoria de Proteção e Guarda Comunitária (CPGCOM), que vincula a Inspeção de Segurança Escolar (ISE), a Inspeção de Segurança Urbana (ISU) e o Grupo Especializado Maria da Penha (GEMP), os quais receberão mais investimentos

	e passarão por mudanças quantitativas e qualitativas. Em suma, entendemos que precisamos fortalecer e direcionar a atuação da GMF para o que consideramos a essência da sua missão, que é a proteção das pessoas que usam os bens, serviços e instalações municipais.
3 – Quais os principais desafios para efetivar uma atuação genuinamente comunitária pela guarda municipal de Fortaleza e de fato se alcançar melhores resultados na implementação da política municipal de segurança pública em Fortaleza?	Na nossa compreensão, um dos principais desafios, inclusive que se estende sobretudo a instituições que estão na América Latina, como é o caso da GMF, é a busca por superar essa ideiação de superioridade de uma pessoa sobre a outra, subjacente na sociedade, que se reforça pelo que Hannah Arendt costumava dizer, que ‘o poder é um lugar de prazer’, assim há essa predisposição do exercício de poder com base na anulação do outro e isso se materializa ainda mais frequentemente na atuação das forças policiais, que tende a colocar no centro da mesa o controle em detrimento da proteção, o que não é diferente na atuação das Guardas Municipais. Dessa forma, temos a subjetividade dos agentes de segurança pública sobremaneira conectada a essa ideia de forçar a obediência e submissão do outro, e precisamos condensar esforços no sentido de deslocar o pensamento da instituição para a garantia da proteção, para atuar na prevenção. O que nos faz refletir que prender pessoas criminosas pode, em algum momento, ser relevante para garantir segurança, mas não pode ser a base existencial de uma instituição de segurança pública. Há que se entender que o instrumento de prisão é um meio para as vezes se garantir proteção, mas nunca um fim. Então o grande desafio para a Guarda Municipal é romper com isso, romper com a histórica, simplória e sedutora repressão, empreendendo esforços para, por diversos meios, garantir a proteção. Nesse sentido, precisamos direcionar todos os nossos recursos (fardamentos, equipamentos de proteção individual, armamentos, viaturas, cursos, etc.) para equipar e formar nossos guardas para atuar além da repressão dos criminosos, para a ampla proteção das pessoas. Fortalecer esse sentimento na instituição para que molde a atuação dos agentes municipais para que lá na ponta, nos territórios comunitários, eles estejam sensibilizados a identificar as vulnerabilidades das comunidades, se solidarizem com suas limitações e estejam predispostos e qualificados para ajudar a resolver os problemas locais mais urgentes que se relacionam com a segurança pública e garantia de direitos humanos. E de outro lado para que as pessoas tenham a percepção de que o guarda municipal, mesmo fardado, armado e equipado, é um aliado, é alguém próximo e de confiança, um ser amigável com sorriso no rosto, pronto para acolher e fazer uso de tudo o que estiver disponível para ajudar a gerar um ambiente de proteção, favorável a convivência pacífica de todos.

Fonte: Aplicação de questionário pelos autores, 2025

Quadro 03: Questões/Respostas da Diretora Geral, Inspetora Cristiane Fernandes, da GMF

QUESTÕES	RESPOSTAS
----------	-----------

1 – Na sua compreensão, há diferenciais do curso de prevenção e guarda comunitária (CPGCOM) direcionado ao pacto pela Segurança Cidadã, em relação a outros já ministrados para os Guardas Municipais nas duas últimas décadas? Se sim, em quais aspectos principais?	Sim, na minha compreensão, o Curso de Prevenção e Guarda Comunitária (CPGCOM), vinculado ao Pacto pela Segurança Cidadã, apresenta diferenciais relevantes em relação a outros cursos ministrados aos Guardas Municipais nas últimas duas décadas. Um dos principais aspectos que distinguem o CPGCOM é sua ênfase na prevenção social da violência e na atuação comunitária integrada, alinhando-se a uma perspectiva contemporânea de segurança pública cidadã. Este curso, além do conhecimento técnico-operacional, amplia o olhar do agente de segurança para dimensões sociais, culturais e territoriais do seu trabalho, promovendo uma visão mais humanizada e resolutiva da atuação da Guarda Municipal. O curso também reforça o compromisso com a mediação de conflitos, o diálogo com as comunidades e o fortalecimento dos vínculos com demais políticas públicas, como saúde, assistência social e educação, elementos essenciais para uma segurança pública mais eficaz e legitimada socialmente. Outro diferencial relevante é o alinhamento metodológico com diretrizes internacionais de policiamento comunitário, proporcionando ao nosso efetivo ferramentas mais atualizadas e práticas voltadas à construção de confiança com a população e à prevenção qualificada da violência. O CPGCOM representa um avanço significativo na formação dos nossos profissionais, promovendo uma atuação mais estratégica, cidadã e integrada à realidade das comunidades fortalezenses.
2 – Com relação à nova estrutura organizacional da Guarda Municipal de Fortaleza (de abril de 2025), no contexto do pacto pela Segurança Cidadã, quais os principais incrementos, inovações, avanços em relação ao que se teve nas duas últimas décadas e como isso está alinhado aos diferenciais do CPGCOM?	A nova estrutura organizacional da Guarda Municipal de Fortaleza, implementada em abril de 2025, representa um marco de modernização e alinhamento às diretrizes do Pacto pela Segurança Cidadã. Trata-se de uma reestruturação que traz avanços significativos, promovendo uma atuação mais eficiente, integrada e centrada na cidadania. Entre os principais incrementos e inovações, destaco: 1. Criação de 3 Coordenadorias Regionais (CR,s), cada uma dividida em 4 Inspetorias Regionais (IR's), totalizando 12 IR's. As IR's possuem atuação comunitária que aproximam a Guarda Municipal de Fortaleza da população, criam vínculo com os territórios e permitem uma resposta mais rápida, sensível e contextualizada às demandas locais. 2. Fortalecimento da atuação intersetorial, com a integração direta da Guarda a redes locais de proteção social, em articulação com as áreas da saúde, educação, assistência social e direitos humanos, promovendo uma abordagem mais preventiva e resolutiva. 3. Institucionalização da doutrina de policiamento comunitário, que passa a orientar não apenas ações pontuais, mas toda a lógica de funcionamento da corporação, em consonância com os princípios e práticas desenvolvidos no CPGCOM. 4. Valorização e especialização contínua do efetivo, com novas formações que reforcem competências em mediação de conflitos, direitos humanos, escuta ativa e uso diferenciado da força, temas amplamente abordados no Curso de Prevenção e

	Guarda Comunitária. 5. Modernização dos fluxos operacionais e administrativos, com uso de tecnologia para qualificar o monitoramento das ações, a comunicação entre equipes e a transparência das atividades da instituição. 6. Integração com as demais Forças de Segurança Pública, aumentando a presença do Estado nos territórios, aumentando a proteção e a garantia de direitos da população.
3 – Na sua visão, quais os principais desafios para a GMF contribuir com a efetivação da nova política e pacto pela Segurança Cidadã municipal, em sua atuação nesse novo formato territorial por inspetorias regionais, bem como pela criação da coordenadoria de prevenção e guarda comunitária (CPGCOM) e suas respectivas inspetorias de segurança escolar (ISE) e segurança urbana (ISU), e ainda o grupo especializado maria da penha (GEMP)?	Na minha visão, os principais desafios para que a GMF contribua de forma plena estão relacionados à consolidação de uma nova cultura institucional, à integração intersetorial e à articulação territorial qualificada. A adoção do novo formato de atuação por Inspetorias Regionais e também a criação da Coordenadoria de Prevenção e Guarda Comunitária (CPGCOM), com a ISE e ISU, além do GEMP, representam avanços substanciais na estrutura e na lógica de atuação da corporação. Contudo, esses avanços exigem atenção estratégica a alguns pontos críticos: 1. Adequação de processos e rotinas operacionais ao novo modelo de gestão territorial, garantindo que as Inspetorias Regionais tenham autonomia funcional, capacidade de resposta e articulação direta com os territórios, sem perder a unidade institucional e a coesão estratégica. 2. Ampliação da formação contínua e qualificação técnica, de modo a consolidar as novas competências exigidas pelo modelo de policiamento comunitário, com foco na prevenção, na mediação de conflitos e na escuta qualificada da população para todo o efetivo da nossa instituição. 3. Integração efetiva com os demais órgãos e políticas públicas, como saúde, educação, assistência social e direitos humanos, para que a atuação da Guarda Municipal de Fortaleza seja integrada, articulada e eficaz no enfrentamento das causas estruturais da violência. 4. Fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e avaliação, com uso de dados, indicadores e evidências para orientar a tomada de decisão, aprimorar intervenções e garantir a transparência e legitimidade da ação da Guarda Municipal de Fortaleza junto à sociedade. 5. Gestão da mudança organizacional, o que inclui o engajamento dos servidores, o fortalecimento da cultura institucional voltada para os direitos humanos e a superação de resistências naturais em processos de inovação e reestruturação. Esses desafios são complexos, mas plenamente enfrentáveis com planejamento, diálogo e compromisso institucional.

Fonte: Aplicação de questionário pelos autores, 2025

6. RESULTADOS

Faz-se importante frisar que as questões presentes nos questionários foram pensadas para propiciar a identificação de novidades na construção/implementação da nova Política Municipal de Segurança Pública Cidadã a partir de 2025, e sua influência na atuação comunitária da Guarda Municipal de Fortaleza, bem como evidenciar conexões/relações entre o que já foi feito sobre essa matéria em anos anteriores localmente em Fortaleza, assim como perceber o alinhamento com as legislações federais que versam sobre essa política pública, como também a consonância com o que alguns autores citados discorrem a esse respeito, ademais de elencar desafios existentes nessa temática, tanto em nível estratégico na SESEC, quanto em nível tático e operacional no âmbito da GMF.

Desta feita, foi possível captar que está em curso o desenvolvimento de uma série de incrementos na construção da nova política que norteia o aprimoramento da atuação da GMF, como por exemplo, a ampliação da presença territorial dos Guardas Municipais na cidade, a oferta de um curso de formação complementar com novas disciplinas e carga horária maior para os agentes que atuarão nas Bases Móveis de Segurança Cidadã (BMSC) e Coordenadoria de Proteção e Guarda Comunitária (CPGCOM) no âmbito do Pacto pela Segurança Cidadã, dentre outras novidades detalhadas nas respostas dos gestores contidas nas Tabelas 01, 02 e 03 anteriormente apresentadas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou investigar brevemente o histórico evolutivo da política de Segurança Cidadã com viés comunitário a partir da atuação da Guarda Municipal em Fortaleza (GMF), bem como elencar alguns pilares legais que embasam a atuação do respectivo ente municipal e sua força policial local, a GMF, nos territórios da cidade, com destaque para analisar as ações da atual gestão municipal no que diz respeito a implementação do previsto no Plano de Governo divulgado na campanha das últimas eleições municipais, do atual gestor eleito de Fortaleza.

Para isso, fez uso de pesquisa bibliográfica, documental e aplicação de questionários com os gestores (Secretário e Secretário Executivo) da Secretaria Municipal da Segurança Cidadã de Fortaleza (SESEC) e Diretora Geral da GMF. Tais instrumentais permitiram acessar informações atualizadas sobre o que de mais recente vem sendo implementado em termos de segurança pública municipal na capital.

Sobre a resposta para a pergunta de partida, em síntese, tem-se que sim, que há

consideráveis incrementos já implementados e outros em planejamento, em processo de implementação que se desenrolará ao longo da nova gestão municipal (2025-2028).

Quanto ao objetivo geral, foi alcançado, visto que se logrou êxito em identificar a ocorrência de mudanças que de fato configuram evolução incremental na prestação do serviço de segurança pública municipal comunitária para Fortaleza, como por exemplo, a ampliação da atuação da GMF para todas as regionais, bem como a criação do Centro Integrado de Segurança de Fortaleza (CISFOR).

Já os objetivos específicos, também foram acessados, com o levantamento de um breve histórico da segurança cidadã comunitária em Fortaleza, com a sucinta compilação de legislações que embasam a atuação da SESEC e GMF nesse novo cenário da gestão da segurança pública local, e ainda com a organização dos principais avanços/ inovações já conseguidos ou em processo de materialização relatados pelos atuais gestores da SESEC e GMF, que começaram a fazer parte da nova política/gestão da Segurança Cidadã e atuação da Guarda Municipal na capital alencarina.

Diante das informações compiladas pode-se concluir que, de fato, a atual gestão municipal vem se esforçando para fazer acontecer as principais promessas elencadas no Plano de Governo do outrora candidato a prefeito de Fortaleza, atual gestor municipal, com destaque para ações relacionadas ao aspecto da descentralização da atuação da Guarda Municipal e sua integração com os órgãos de segurança do Governo do Estado do Ceará.

Ainda, merece luz a evidente coerência/convergência/sintonia entre os desejos/ atitudes dos gestores da SESEC e GMF, o que facilita o fluxo dos processos para implementação da nova política, projetos prioritários e ações, o que vai do nível estratégico, na Secretaria, ao operacional, no âmbito da Guarda Municipal.

Dentre os avanços já materializados, frisa-se, por ora, 3 (três), e da mesma forma salienta-se 3 (três) grandes desafios ainda a serem superados. Sobre os avanços, tem-se a reforma da estrutura organizacional da GMF (1º), finalização do Curso de Proteção e Guarda Comunitária (2º) e o início do novo formato de atuação das equipes de guardas nas regionais (3º) da cidade. Já sobre os desafios, considera-se mais relevante a atenção a garantia de formações continuadas (1º) aos Guardas Municipais que estão na ponta implementando o novo modelo de atuação da GMF, para não decair a qualidade no trabalho, bem como a extensão das formações em Polícia/Guarda/Policiamento Comunitário (2º) para todos os demais servidores da instituição, e ainda o incremento nas estratégias, nos mecanismos, nos recursos de aproximação/diálogo/articulação (3º) com as comunidades nos territórios

municipais.

REFERÊNCIAS

BRASIL [2018]. **Lei Federal Nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/2018/Lei/L13675.htm Acesso em: 25 jul. 2025

BRASIL [2023]. **Decreto Federal Nº 11.841, de 21 de dezembro de 2023.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11841.htm. Acesso em: 25 jul. 2025

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. **Plano Fortaleza 2040: equidade social, territorial e econômica** – Fortaleza: IPLANFOR, 2016. 302 p.

LIMA, Marcos Aurélio da Silva; SILVA, Roberto do Nascimento da; ANDRADE, Alan Lúcio Alencar de. **Programa Municipal de Proteção Urbana como estratégia de Segurança Cidadã de Fortaleza: desafios e perspectivas da Gestão 2021-2024.** In: CARDOSO, Kelma M. Vasconcelos; COSTA, Reginaldo N. da; SANTOS, João A. dos (Orgs). *Tópicos sobre Gestão e Políticas Públicas*. Fortaleza: Encantos Editorial, 2022. P. 160-184

LIMA, Marcos Aurélio da Silva; SILVA, Roberto do Nascimento da; SOUSA, Aline Vitoria Anselmo. **Atuação do Grupo Especializado Maria da Penha (GEMP) da Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) no âmbito do Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU).** In: COSTA, Reginaldo Nascimento da (Org.). *Segurança Pública Básica: direitos humanos, violência e cidadania*. Fortaleza: Encantos Editorial, 2024. P. 143-160

SILVA, R. N.; SILVA, R. M.; e SOARES, R. R. **O Policiamento Comunitário como estratégia norteadora para a implementação local da Segurança Pública Básica pelas Guardas Civis Municipais no Brasil.** In: *Segurança Pública: direitos humanos, violência e cidadania (Volume II)*. Fortaleza: Encantos Editorial, 2025.

SILVA, M. L. **Polícia e comunidade: os desafios do policiamento comunitário na Guarda Municipal de Fortaleza.** Fortaleza, 2010.

TSE [2024]. Superior Tribunal Eleitoral. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais. Evandro Leitão. Proposta de governo. Coligação: Juntos, Fortaleza pode muito mais.** Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#!/candidato/NORDESTE/CE/2045202024/60002129518/2024/13897>. Acesso em: 23 jul. 2025

STF [2025]. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 608588 (Tema 656).** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3832832>. Acesso em: 01 ago. 2025.

Como o RE 608.588 (Tema 656) beneficia os municípios cearenses promovendo maior Segurança Jurídica e efetividade na Segurança Pública

Raianne Avelino de Sousa*

Thalysson Gabriel Rodrigues de Lima Bastos**

Hélis Cristina Alves de Lima***

RESUMO

A segurança pública municipal brasileira enfrentava décadas de insegurança jurídica sobre os limites de atuação das guardas municipais, causando paralisia institucional e comprometendo a efetividade das políticas locais de segurança urbana. Este estudo investiga como a decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 608.588 (Tema 656) promove maior segurança jurídica às guardas municipais do Ceará e aprimora a efetividade da segurança pública local. A pesquisa aplicada, descritivo-explicativa, com abordagem qualitativa e dados secundários quantitativos, analisou os 184 municípios cearenses, focando nos 105 com guardas municipais estruturadas. Os resultados demonstram que a consolidação jurisprudencial eliminou divergências interpretativas que impediam o exercício pleno das competências municipais em segurança pública, estabelecendo parâmetros claros para o policiamento ostensivo e comunitário. A decisão reconhece constitucionalmente a atuação das guardas em segurança urbana, respeitando atribuições dos demais órgãos e excluindo atividades de polícia judiciária, submetendo-as ao controle do Ministério Público. No Ceará, com altos índices de criminalidade urbana e 4.798 profissionais de guardas municipais em 105 municípios, a decisão potencializa significativamente a capacidade de resposta local. Os benefícios práticos incluem otimização de recursos públicos, redução da dependência das polícias estaduais, fortalecimento do policiamento preventivo e comunitário, e criação de mecanismos de *accountability* democrático. A segurança jurídica promovida pelo RE 608.588 atua como catalisador fundamental, permitindo estratégias municipais mais assertivas, integradas e democraticamente controladas, transformando o paradigma da segurança pública municipal cearense.

Palavras-chave: Guardas Municipais. Segurança Jurídica. Segurança Pública. Recurso Extraordinário 608.588. Ceará.

* Graduanda do II semestre de Direito, pela Universidade Regional do Cariri - URCA (Campus Iguatu/CE). E-mail: raianne.sousa@urca.br.

** Graduando do V semestre de Direito, pela Universidade Regional do Cariri - URCA (Campus Iguatu/CE). E-mail: thalysson.gabriel@urca.br

*** Mestranda em Tecnologia Emergentes da Educação, pela Must University. E-mail: helis.psico.lima@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A segurança pública constitui direito fundamental constitucionalmente assegurado e representa um dos maiores desafios contemporâneos da gestão pública brasileira. No contexto do federalismo brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 144, um sistema de segurança pública que reconhece a participação de todos os entes federativos, incluindo os municípios, na promoção desse direito essencial à cidadania.

Nesse cenário, as Guardas Municipais emergem como instituições estratégicas para a efetivação da segurança pública local, especialmente diante do crescente protagonismo municipal nessa área. Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2024) evidenciam que os investimentos municipais em segurança cresceram 89,65% entre 2011 e 2023, percentual significativamente superior ao verificado pela União e pelos estados, demonstrando a crescente importância dos municípios na promoção da segurança urbana.

No estado do Ceará, essa realidade assume contornos particularmente relevantes. Com 105 dos seus 184 municípios possuindo Guardas Municipais estruturadas e um efetivo total de 4.798 profissionais, o estado representa um dos principais exemplos da municipalização da segurança pública no Brasil. Contudo, por décadas, a atuação dessas instituições foi marcada por profunda insegurança jurídica quanto aos limites constitucionais de suas competências, gerando paralisia institucional e comprometendo a efetividade das políticas locais de segurança urbana.

Esta situação de incerteza jurídica foi definitivamente solucionada com o julgamento do Recurso Extraordinário nº 608.588 (Tema 656) pelo Supremo Tribunal Federal em 2025, que consolidou, com clareza e objetividade, as competências municipais em segurança pública. A decisão estabeleceu parâmetros constitucionais claros para a atuação das Guardas Municipais, incluindo a possibilidade de realizar policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública.

Diante desse contexto, emerge a seguinte questão de pesquisa: de que forma o acórdão do STF referente ao RE 608.588 propicia benefícios aos municípios cearenses ao conferir maior segurança jurídica às suas Guardas Municipais e promover maior efetividade na segurança pública local?

Para responder a essa questão, estabeleceu-se como objetivo geral identificar os meios pelos quais a decisão supracitada promove maior segurança jurídica às Guardas Municipais do Estado do Ceará. Os objetivos específicos compreendem: caracterizar a insegurança jurídica enfrentada pelas Guardas Municipais cearenses anterior ao RE 608.588; mapear os

benefícios práticos resultantes da decisão do STF para os municípios cearenses; e avaliar os impactos práticos da decisão na efetividade da segurança pública municipal.

A relevância deste estudo justifica-se pela necessidade de compreender os impactos práticos e jurídicos dessa decisão histórica na realidade local do Ceará, estado que enfrenta significativos desafios de criminalidade urbana e possui um dos maiores contingentes de Guardas Municipais do país. A pesquisa contribui tanto para o campo acadêmico, ao sistematizar os efeitos jurídicos de uma decisão judicial de grande repercussão, quanto para a prática administrativa, ao fornecer subsídios para gestores públicos na implementação de políticas de segurança urbana.

A hipótese central sustenta que a segurança jurídica promovida pelo RE 608.588 atua como catalisador fundamental para a efetividade das políticas municipais de segurança pública, permitindo que os municípios cearenses implementem estratégias de segurança urbana mais assertivas, integradas e democraticamente controladas, otimizando recursos já investidos e respondendo adequadamente aos desafios específicos da criminalidade regional.

2. METODOLOGIA

Quanto à natureza, a presente pesquisa caracteriza-se como aplicada, a qual Gil (2017) define como aquela que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Esta classificação justifica-se pelo objetivo prático de compreender os impactos do RE 608.588 na segurança pública dos municípios cearenses, gerando conhecimentos que possam orientar gestores públicos na implementação de políticas de segurança urbana juridicamente respaldadas.

Quanto aos objetivos, a pesquisa configura-se como descritiva e explicativa. Descritiva porque, conforme Triviños (2015), pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade, especificamente a situação de maior segurança jurídica proporcionada às Guardas Municipais cearenses após a decisão do STF. Explicativa porque, segundo Andrade (2017), preocupa-se em identificar fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos, buscando explicar a relação entre a consolidação jurisprudencial e o aumento da efetividade na segurança pública municipal.

No que se refere à abordagem, adota-se o método qualitativo com apoio de dados secundários quantitativos. Esta escolha fundamenta-se na necessidade de compreender em profundidade os aspectos jurídicos e institucionais da decisão do STF, complementando a análise com indicadores estatísticos que evidenciam a relevância prática do tema. Conforme

Gil (2017), a combinação de elementos qualitativos e quantitativos permite superar as limitações de cada abordagem isoladamente, oferecendo maior validade e robustez aos resultados.

Quanto aos procedimentos técnicos, utiliza-se a pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica, segundo Marconi e Lakatos (2017), permite ao pesquisador contato direto com todo o material já produzido sobre determinado assunto, possibilitando o exame de aspectos teóricos e conceituais relevantes ao tema. A pesquisa documental, conforme Lüdke e André (2013), constitui técnica valiosa para abordar dados qualitativos, complementando informações obtidas por outras fontes e permitindo a análise de documentos oficiais que conferem legitimidade e precisão aos dados coletados.

O universo de análise compreende os 184 municípios cearenses, com enfoque específico nos 105 que possuem Guardas Municipais estruturadas, conforme dados fornecidos pela Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará (APRECE). Esta delimitação justifica-se pela necessidade de concentrar a análise nos municípios diretamente impactados pela decisão do STF, onde os efeitos práticos da consolidação jurisprudencial podem ser mais claramente observados.

Para a coleta de dados, utilizam-se fontes primárias e secundárias criteriosamente selecionadas. As fontes primárias englobam o Recurso Extraordinário nº 608.588 e sua respectiva decisão, o artigo 144, parágrafo 8º, da Constituição Federal de 1988, e a Lei nº 13.022/2014, denominada Estatuto Geral das Guardas Municipais. Estas fontes constituem o arcabouço normativo fundamental para compreensão do tema e fornecem os parâmetros jurídicos essenciais à análise.

As fontes secundárias compreendem dados estatísticos da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS-CE), informações institucionais da APRECE, bibliografia especializada em segurança pública e direito constitucional, além de relatórios técnicos como o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024. A seleção destas fontes baseia-se em critérios de relevância temática, confiabilidade institucional e atualidade das informações.

Para o tratamento e análise dos dados coletados, emprega-se a técnica de análise documental para as fontes primárias, conforme metodologia proposta por Cellard (2008), que permite examinar documentos de forma sistemática e rigorosa, identificando elementos que respondem aos objetivos da pesquisa. Para as fontes bibliográficas, utiliza-se análise de conteúdo, seguindo os preceitos de Bardin (2016), que possibilita a identificação de temas,

conceitos e argumentos relevantes ao problema de pesquisa.

Os dados quantitativos secundários são submetidos à análise estatística descritiva, conforme Gil (2017), permitindo a caracterização do cenário da segurança pública cearense e a contextualização empírica dos argumentos desenvolvidos. Esta análise inclui indicadores de criminalidade, efetivo das Guardas Municipais, investimentos em segurança pública e outros dados pertinentes ao objeto de estudo.

O período temporal de análise compreende desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até os desdobramentos da decisão do STF em 2025, permitindo uma perspectiva longitudinal que evidencia a evolução do tema e os impactos da consolidação jurisprudencial. Este recorte temporal justifica-se pela necessidade de compreender o contexto histórico-jurídico que culminou na decisão do RE 608.588 e seus efeitos práticos imediatos.

Como limitações metodológicas, reconhece-se que a recenticidade da decisão do STF impede avaliações empíricas de longo prazo sobre seus impactos na redução efetiva da criminalidade. Adicionalmente, a concentração da análise no contexto cearense limita a generalização dos resultados para outros estados com diferentes características socioeconômicas e organizacionais de suas Guardas Municipais. Por fim, a dependência de dados secundários pode restringir a profundidade de algumas análises, sendo esta limitação mitigada pela diversidade e qualidade das fontes utilizadas.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

A compreensão adequada dos impactos do RE 608.588 na segurança pública municipal cearense exige, primeiramente, a conceituação precisa de segurança jurídica e a contextualização histórica dos marcos evolutivos que culminaram nessa decisão. Conforme estabelecido no artigo 144 da Constituição Federal de 1988, as Guardas Municipais são disciplinadas em seu parágrafo 8º, dispositivo que representou marco na descentralização da segurança pública, caracterizando-as como órgãos responsáveis pela proteção de bens, serviços e instalações municipais.

A primeira lei federal que regulamentou essa corporação foi a Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Esta legislação estabelece as regras de funcionamento das guardas, determinando suas competências, princípios de atuação e outras questões organizacionais. Antes da vigência da referida lei federal, as Guardas Municipais funcionavam sem regulamentação federal unificada, provocando divergências organizacionais entre diferentes localidades e incertezas

sobre a adequada atuação desses órgãos na segurança pública.

Todavia, a vigência do estatuto não foi suficiente para sanar completamente a insegurança jurídica que acometia os órgãos de segurança municipais de todas as unidades federativas, inclusive os cearenses. Dessa forma, permaneceram no ordenamento jurídico controvérsias constitucionais e legais que a lei ordinária não conseguiria resolver integralmente, prejudicando a plena segurança da comunidade e a proteção dos bens públicos, principalmente diante do aumento considerável da violência decorrente da desigualdade socioeconômica.

Antes de abordar os marcos evolutivos específicos da atuação das Guardas Municipais, torna-se fundamental conceituar o que se entende por segurança jurídica no contexto da segurança pública municipal. Segundo Ávila (2016), a conceituação de segurança jurídica gira em torno de um princípio fundamental que garante previsibilidade, clareza e estabilidade nas relações jurídicas, permitindo que os destinatários das normas tenham conhecimento prévio das consequências de seus atos. No âmbito das Guardas Municipais, a segurança jurídica manifesta-se pela definição clara de competências, limites de atuação e procedimentos operacionais, eliminando dúvidas sobre a legalidade de suas ações.

Nesse contexto, Barroso (2018) demonstra que a insegurança jurídica gera paralisia institucional, impedindo que os órgãos públicos cumpram adequadamente suas funções constitucionais, evidenciando como a necessidade de parâmetros objetivos constitui elemento essencial para a devida funcionalidade institucional. Dessa forma, a segurança jurídica para as Guardas Municipais significa estabelecer parâmetros constitucionais e legais claros quanto às ações que podem exercer, às circunstâncias em que podem atuar, aos limites de sua competência e à forma como devem se relacionar com os demais órgãos da segurança pública.

A análise dos marcos evolutivos da segurança pública municipal revela que é inquestionável a importância dos principais marcos para a plena efetivação do direito fundamental à segurança pública. Conforme Silva (2019, p.798), "a segurança pública, disciplinada no art. 144 da Constituição, é atividade pertinente a todos os entes federativos, que deverão atuar, na forma da Constituição e da Lei, de maneira coordenada e integrada".

O marco inicial desta evolução constitui a própria Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 144 estabelece as bases do sistema de segurança pública nacional, reconhecendo a necessária participação dos municípios nessa área. Especificamente, o parágrafo 8º desse dispositivo constitucional determina que "os Municípios poderão constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a

lei", representando marco fundamental na descentralização da segurança pública e no reconhecimento do papel municipal nessa área.

A interpretação histórica deste dispositivo constitucional gerou, durante décadas, controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre os limites precisos da atuação das Guardas Municipais. A expressão "proteção de seus bens, serviços e instalações" foi objeto de interpretações restritivas e extensivas, criando um cenário de incerteza jurídica que comprometia a efetividade dessas instituições. Esta indefinição constitucional motivou a necessidade de regulamentação infraconstitucional específica, que se materializou posteriormente com a edição da Lei nº 13.022/2014.

Contudo, durante algumas décadas após a promulgação constitucional, ainda persistiram controvérsias referentes aos limites da atuação das Guardas Municipais, gerando insegurança jurídica e operacional significativa. No estado do Ceará, segundo dados da Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará (APRECE), apenas 105 municípios dos 184 existentes possuem Guardas Municipais estruturadas, evidenciando uma desproporcionalidade que proporciona diversas adversidades para sua efetiva atuação. No entanto, tendo em vista o progressivo aumento da criminalidade no estado cearense, elas se tornam fundamentais para trabalhar de maneira colaborativa com as polícias estaduais, visando auxiliar na diminuição de condutas lesivas aos bens sociais.

Essa situação de incerteza foi parcialmente amenizada com a sanção da Lei nº 13.022/2014, que estabeleceu o Estatuto Geral das Guardas Municipais, consolidando o papel destes órgãos na segurança pública e reforçando suas atribuições preventivas. O Estatuto representa avanço significativo ao reconhecer as guardas como órgãos de polícia administrativa, estabelecendo competências específicas como a proteção municipal preventiva e definindo princípios de atuação que incluem a proteção dos direitos humanos fundamentais, o exercício da função policial com zelo e cordialidade, e a busca permanente da preservação da ordem pública.

Todavia, antes da consolidação jurisprudencial proporcionada pelo RE 608.588, julgado em 20 de fevereiro de 2025, as Guardas Municipais brasileiras enfrentavam um cenário de profunda insegurança jurídica que se manifestava em múltiplas dimensões operacionais e legais. A principal fonte dessa insegurança residia na ausência de delimitação clara sobre os limites constitucionais de atuação das Guardas Municipais, especialmente quanto à possibilidade de realizar policiamento ostensivo e prisões em flagrante.

O Superior Tribunal de Justiça, em diversas decisões anteriores à uniformização pelo

STF, estabelecia entendimentos restritivos sobre as competências das Guardas Municipais. A 5ª Turma do STJ, ao julgar casos específicos, frequentemente concluía que as Guardas Municipais, por não estarem expressamente incluídas entre os órgãos de segurança pública previstos no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal, possuíam competências limitadas, criando um ambiente de incerteza operacional onde a mesma conduta poderia ser considerada legal em uma jurisdição e ilegal em outra.

No contexto específico do Ceará, essa insegurança jurídica adquiria contornos ainda mais dramáticos diante dos desafios de criminalidade urbana. A indefinição jurisprudencial gerava consequências práticas graves, pois os municípios necessitavam de respostas efetivas à criminalidade local, mas enfrentavam limitações jurídicas que impediam a atuação adequada de suas guardas. Este cenário manifestava-se em situações concretas onde Guardas Municipais realizavam prisões em flagrante ou operações de policiamento ostensivo, mas posteriormente enfrentavam questionamentos judiciais sobre a legalidade de suas ações, gerando paralisia institucional que comprometia a efetividade da segurança pública municipal.

A gravidade da situação no contexto cearense pode ser dimensionada pelos índices alarmantes de criminalidade que caracterizam diversos municípios do estado. Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2024) evidenciam que o município cearense de Maranguape ocupou em 2024 a posição de cidade mais violenta do país (1º lugar), com taxa de 79,9 mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes. Este cenário de alta criminalidade torna ainda mais urgente a necessidade de instrumentos jurídicos claros que permitam aos municípios cearenses uma atuação efetiva na segurança pública através de suas Guardas Municipais.

O marco definitivo dessa evolução ocorreu com o julgamento do Recurso Extraordinário nº 608.588 (Tema 656) pelo Supremo Tribunal Federal em 2025, que consolidou, com maior clareza e objetividade, as competências municipais da segurança pública. A Corte estabeleceu que "é constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF".

Esta decisão confere maior segurança jurídica à atuação das Guardas Municipais brasileiras e, especificamente, aos municípios cearenses, gerando benefícios práticos

substanciais. A consolidação das competências operacionais permite que municípios cearenses implementem estratégias de policiamento comunitário adaptadas às realidades locais, aproveitando o conhecimento territorial específico que caracteriza as Guardas Municipais. A proximidade com a comunidade local representa vantagem comparativa significativa em relação às polícias estaduais, frequentemente sobrecarregadas e com menor capilaridade territorial.

Com a segurança jurídica estabelecida, os municípios cearenses podem justificar e ampliar investimentos em suas Guardas Municipais sem o risco de questionamentos sobre a legalidade de suas atribuições. Considerando que o efetivo das guardas cearenses soma 4.798 profissionais, a decisão potencializa o aproveitamento desse contingente já estruturado. A possibilidade de atuação em policiamento ostensivo permite otimização logística e operacional, reduzindo a dependência exclusiva das polícias estaduais para resposta a ocorrências de menor complexidade, representando economia de recursos públicos e maior eficiência na alocação do aparato de segurança.

Ademais, a decisão estabelece que as Guardas Municipais são submetidas ao controle externo do Ministério Público, criando mecanismo de *accountability* que fortalece a legitimidade de suas ações. No Ceará, isso implica maior integração entre o Ministério Público Estadual e as Guardas Municipais, estabelecendo canais institucionais de coordenação e supervisão que potencializam a efetividade das ações de segurança urbana.

A relevância prática desta decisão torna-se ainda mais evidente quando analisados os dados empíricos sobre segurança pública no Brasil e especificamente no Ceará. Conforme o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024), os municípios brasileiros ampliaram significativamente seus investimentos em segurança pública, registrando crescimento de 89,65% entre 2011 e 2023, percentual muito superior ao verificado pela União (8,34%) e pelos estados (32,97%). Este protagonismo municipal reflete a crescente necessidade de atuação local diante dos desafios da criminalidade urbana.

No contexto cearense, essa necessidade mostra-se particularmente urgente. Dados do mesmo anuário reforçam que Maranguape manteve sua posição como a cidade mais violenta do país em 2024, evidenciando a importância de instrumentos jurídicos claros que permitam aos municípios cearenses uma atuação efetiva na segurança pública.

Os impactos na efetividade da segurança pública municipal são substanciais. Com a consolidação jurisprudencial, as Guardas Municipais cearenses adquirem maior capacidade de resposta imediata às demandas locais de segurança. A possibilidade de realizar policiamento

ostensivo permite presença preventiva em pontos estratégicos, potencialmente reduzindo a incidência criminal através do efeito dissuasório. A definição clara de competências permite que as guardas cearenses desenvolvam especialização específica em segurança urbana, complementando as atribuições das polícias estaduais. Esta especialização é particularmente valiosa em contextos metropolitanos, onde questões como ordenamento urbano, proteção do patrimônio público e policiamento comunitário demandam abordagens específicas.

As Guardas Municipais possuem função de proteção municipal preventiva, e a decisão do STF potencializa essa vocação preventiva. No contexto cearense, caracterizado por altos índices de criminalidade violenta, o fortalecimento da prevenção através das Guardas Municipais representa estratégia complementar essencial às ações repressivas tradicionais. Paralelamente a esse cenário desafiador, observa-se crescimento expressivo na estruturação das Guardas Municipais. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2024), entre 2014 e 2023 o número de Guardas Municipais no país cresceu 35,7%, atingindo 1.467 corporações.

A submissão das Guardas Municipais ao controle externo do Ministério Público, estabelecida pela decisão do STF, representa avanço significativo em termos de *accountability* democrático. No Ceará, isso implica o desenvolvimento de protocolos específicos de atuação e supervisão, garantindo que o exercício das novas competências ocorra dentro dos parâmetros constitucionais e legais. Esta estrutura de controle é fundamental para prevenir eventuais abusos e assegurar que a ampliação das competências das Guardas Municipais contribua efetivamente para o aprimoramento da segurança pública, sem comprometer direitos fundamentais ou criar sobreposições disfuncionais com outros órgãos de segurança.

Estes dados corroboram a tese de que a decisão do STF não apenas confere segurança jurídica, mas reconhece uma realidade fática já consolidada: o papel protagonista dos municípios na segurança pública. A decisão do STF no RE 608.588 não se apresenta apenas como uma consolidação jurisprudencial, mas como uma verdadeira transformação na segurança pública municipal, especialmente para os municípios cearenses. A transição de um cenário de insegurança jurídica para um ambiente de competências claramente definidas permite que os municípios cearenses desenvolvam estratégias de segurança urbana mais efetivas, integradas e democraticamente controladas, otimizando recursos já investidos e respondendo de forma mais adequada aos desafios específicos da criminalidade regional.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo central identificar os meios pelos quais a decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 608.588 promove maior segurança jurídica às Guardas Municipais do Estado do Ceará e contribui para o aprimoramento da efetividade na segurança pública local. Através da análise desenvolvida, foi possível confirmar a hipótese central de que a segurança jurídica promovida por essa decisão atua como um catalisador fundamental para a efetividade das políticas municipais de segurança pública.

No que se refere ao primeiro objetivo específico de caracterizar a insegurança jurídica enfrentada pelas Guardas Municipais cearenses anterior ao RE 608.588, evidenciou-se que a ausência de parâmetros jurisprudenciais claros gerava um cenário de paralisia institucional prejudicial à efetividade da segurança pública municipal. A divergência entre entendimentos do Superior Tribunal de Justiça e a falta de uniformização jurisprudencial criavam um ambiente onde as mesmas condutas poderiam ser consideradas legais ou ilegais conforme a jurisdição, comprometendo a capacidade operacional das Guardas Municipais cearenses e limitando sua contribuição para o enfrentamento da criminalidade local.

Quanto ao segundo objetivo específico de mapear os benefícios práticos resultantes da decisão do STF para os municípios cearenses, a pesquisa demonstrou que a consolidação das competências operacionais permite aos municípios implementar estratégias de policiamento comunitário adaptadas às realidades locais, aproveitando o conhecimento territorial específico das Guardas Municipais. A possibilidade de realizar policiamento ostensivo representa otimização significativa dos recursos públicos, reduzindo a dependência exclusiva das polícias estaduais e permitindo maior capilaridade territorial na resposta às demandas de segurança urbana. Considerando que o efetivo das guardas cearenses soma 4.798 profissionais distribuídos em 105 dos 184 municípios do estado, a decisão potencializa substancialmente o aproveitamento desse contingente já estruturado.

No tocante ao terceiro objetivo específico de avaliar os impactos práticos da decisão na efetividade da segurança pública municipal, verificou-se que a consolidação jurisprudencial proporciona às Guardas Municipais cearenses maiores capacidades de resposta imediata às demandas locais de segurança. A especialização em segurança urbana, complementar às atribuições das polícias estaduais, mostra-se particularmente valiosa no contexto metropolitano cearense, onde questões como ordenamento urbano, proteção do patrimônio público e policiamento comunitário demandam abordagens específicas e localmente

coordenadas.

A relevância prática da decisão torna-se ainda mais evidente quando contextualizada no cenário cearense de alta criminalidade, exemplificado pelo caso de Maranguape, que ocupou em 2024 a 1ª posição entre as cidades mais violentas do país. Tal contexto evidencia a urgente necessidade de instrumentos jurídicos claros que permitam aos municípios cearenses uma atuação efetiva na segurança pública, necessidade esta suprida pela decisão do STF.

A submissão das Guardas Municipais ao controle externo do Ministério Público, estabelecida pela decisão, representa avanço significativo em termos de *accountability* democrático, criando mecanismos institucionais que asseguram o exercício das competências dentro dos parâmetros constitucionais e legais. Esta estrutura de controle é fundamental para prevenir eventuais abusos e garantir que a ampliação das competências contribua efetivamente para o aprimoramento da segurança pública sem comprometer direitos fundamentais.

Os dados empíricos analisados corroboram que a decisão do STF reconhece uma realidade fática já consolidada: o protagonismo municipal na segurança pública. O crescimento de 89,65% nos investimentos municipais em segurança pública entre 2011 e 2023, percentual muito superior ao verificado pela União e pelos estados, evidencia essa tendência de municipalização das políticas de segurança, agora juridicamente respaldada pela decisão do STF.

Desta forma, conclui-se que o julgamento do RE 608.588 não se apresenta apenas como uma consolidação jurisprudencial, mas como uma verdadeira transformação no paradigma da segurança pública municipal brasileira, com impactos particularmente significativos para os municípios cearenses. A transição de um cenário de insegurança jurídica para um ambiente de competências claramente definidas permite que os municípios cearenses desenvolvam estratégias de segurança urbana mais efetivas, integradas e democraticamente controladas.

A pesquisa evidenciou que a decisão proporciona aos gestores municipais cearenses maior autonomia para implementar ações assertivas na promoção do direito fundamental à segurança, contribuindo para programas estaduais como o "Ceará Contra o Crime" e potencializando a capacidade de resposta local aos desafios da criminalidade urbana. A definição clara de competências elimina as incertezas que anteriormente impediam o pleno aproveitamento do potencial das Guardas Municipais, otimizando recursos já investidos e permitindo respostas mais adequadas aos desafios específicos da criminalidade regional.

Como limitações do estudo, destaca-se que a decisão do STF é relativamente recente,

o que impede uma avaliação empírica de longo prazo sobre seus impactos na redução efetiva dos índices criminais. Adicionalmente, a pesquisa concentrou-se especificamente no contexto cearense, o que limita a generalização dos resultados para outros estados com diferentes características socioeconômicas e de estruturação de suas Guardas Municipais.

Para pesquisas futuras, sugere-se o desenvolvimento de estudos empíricos que mensuram quantitativamente os impactos da decisão na redução da criminalidade municipal, bem como análises comparativas entre diferentes estados para identificar variáveis que possam influenciar a efetividade da implementação da decisão. Recomenda-se também o desenvolvimento de pesquisas que avaliem os custos de implementação das novas competências e a necessidade de capacitação específica dos efetivos das Guardas Municipais para o adequado exercício de suas atribuições ampliadas.

Por fim, a pesquisa contribui para o campo acadêmico ao sistematizar os impactos jurídicos e práticos de uma decisão judicial de grande relevância para a segurança pública municipal, oferecendo subsídios teóricos para futuros estudos sobre federalismo na segurança pública. Para a prática administrativa, oferece elementos que podem orientar gestores municipais na implementação de políticas de segurança urbana juridicamente respaldadas e operacionalmente efetivas, contribuindo para o aprimoramento da segurança pública no âmbito local e, conseqüentemente, para a promoção do bem-estar social das comunidades cearenses.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. M. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS PREFEITOS DO ESTADO DO CEARÁ (APRECE). **Dados sobre Guardas Municipais do Ceará**. Fortaleza: APRECE, 2024.

ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. São Paulo: Malheiros, 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 ago.

2025.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014.** Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm. Acesso em: 01 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 608.588/RO.** Tema 656. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 20/02/2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 07 ago. 2025.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024.** São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/19a-edicao-do-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-revela-22-milhoes-de-casos-de-estelionato-no-pais-em-2024-com-crescimento-de-78-em-relacao-ao-ano-anterior/>. Acesso em: 01 ago. 2025.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** 2. ed. Rio de Janeiro: E.P.U., 2013.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DO CEARÁ (SSPDS-CE). **Dados estatísticos de segurança pública.** Fortaleza: SSPDS-CE, 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 46. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 2015.

Pesquisa profissiográfica e o papel das Guardas Civis Municipais: notas para um debate

Thiago de Carvalho Guadalupe*

Daniela Cristina Neves de Oliveira**

Pedro Henrique Silva Monteiro***

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta parte dos resultados da pesquisa intitulada “Estudo profissiográfico e mapeamento das competências: perfil dos agentes das guardas civis municipais do Espírito Santo”, realizada pelo Observatório da Segurança Cidadã, do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), em parceria com a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES), e o Laboratório de Inovação na Gestão (LAB.ges), da Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), do Governo do Estado do Espírito Santo.

De partida, compreende-se o papel das Guardas Civis Municipais (GCM) em um âmbito preventivo, conforme estipulado na Constituição Federal de 1988 (que insere, expressamente, nos seus arts. 1º e 18º, o município como ente federativo). Desse modo, abre-se espaço para a municipalização da segurança pública como política social, assim como ocorreu com a saúde, a educação e a assistência social. Guindani (2025) indica esse caminho, em termos de base teórica para a compreensão do trabalho das GCM, em detrimento de teorias exclusivamente baseadas na penalização e repressão. O investimento em uma segurança urbana local seria uma melhor resposta às demandas sociais, principalmente, da população mais vulnerável.

A pesquisa profissiográfica mencionada se dedicou a mapear e a analisar as tarefas e

* Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG); Coordenador de Estudos Sociais e do Observatório da Segurança Cidadã do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) - Governo do Estado do Espírito Santo. Doutor em Política Social (UFES). Cientista Social e Mestre em Sociologia (UFMG).

** Assessora na Coordenação de Estudos Sociais do Instituto Jones dos Santos Neves, onde também integra a equipe do Observatório da Segurança Cidadã (OSC). É bacharela e mestra em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP).

*** Compõe a equipe do Observatório da Segurança Cidadã (OSC) do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Doutorando em economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Mestre em economia também pela UFES, Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFES) e Analista Criminal junto ao IJSN.

competências do cargo de agente das Guardas Cíveis Municipais no estado do Espírito Santo, objetivando, sobretudo, colaborar para o processo de formação e aperfeiçoamento do trabalho desses profissionais. A compreensão das exigências e das particularidades da função é fundamental para direcionar os esforços de capacitação e desenvolvimento, garantindo assim um desempenho eficaz no cumprimento de suas atribuições. Apesar da importância dessa temática para o campo da segurança pública, nota-se ainda uma escassez de pesquisas nessa direção.

Além de contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento das estratégias formativas, entende-se que conhecer a natureza das atividades desempenhadas pelas Guardas Cíveis, por meio da pesquisa profissiográfica, pode ajudar na compreensão do papel que a instituição de fato tem assumido no campo da segurança pública. Aí reside a proposta do presente artigo: a partir dos resultados da pesquisa profissiográfica, que descortina o cotidiano profissional dos agentes das Guardas Cíveis Municipais no Espírito Santo, debater o papel e a identidade dessa instituição no domínio da segurança pública local.

Acredita-se ser importante questionar, tendo em vista a crescente importância atribuída à instituição das guardas no país, qual é de fato seu papel no campo da segurança pública, que se pretende, de fato, cidadã. Neste sentido, a pesquisa profissiográfica tem a contribuir com o debate, à medida que indica quais tarefas e competências são, na prática, exercidas pelos agentes das GCM em seu cotidiano profissional.

Além desta introdução, o artigo apresenta a seguir: 1) a metodologia da pesquisa; 2) a análise das tarefas e competências, a partir da avaliação realizada pelos agentes das GCM que participaram do estudo; 3) um breve debate sobre o papel das Guardas Municipais à luz do estudo profissiográfico empreendido; 4) e, por fim, algumas considerações, retomando os principais achados da pesquisa e indicando a necessidade de novos estudos, a fim de compreender as diferentes realidades das guardas cíveis municipais no país e seu potencial inovador no campo das políticas públicas de segurança cidadã.

2. METODOLOGIA

O instrumento de coleta utilizado no presente estudo foi baseado na pesquisa da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP (2012) intitulada “Perfil dos Cargos das Instituições Estaduais de Segurança Pública: Estudo Profissiográfico e Mapeamento de Competências”, na ocasião aplicado para três forças de segurança, a saber: Corpo de Bombeiros Militar, Polícia Militar e Polícia Civil de todo o país. A referida pesquisa foi

analisada e posteriormente utilizada como base para a formulação de uma proposta a ser operada juntamente com representantes das GCMs do Espírito Santo. Este estudo foi embasado, também, pela Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais, o Livro Azul das Guardas Municipais, o Estatuto Geral das Guardas Municipais e pela Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Inicialmente, foram realizadas reuniões em um grupo de trabalho que contou com a participação da equipe do OSC/IJSN e representantes de lideranças das GCM do Espírito Santo. A partir das competências e tarefas delineadas nos formulários aplicados para o cargo de agente/investigador da Polícia Civil (SENASP, 2012), uma proposta de instrumento de coleta de dados foi submetida aos representantes das GCM/ES. Após a validação no âmbito deste grupo, os formulários foram, então, elaborados e preparados para a aplicação.

A aplicação dos formulários foi realizada de forma online, ao longo de fevereiro de 2024, por meio da plataforma Google Forms, os quais foram disponibilizados para todas as Guardas Municipais do Espírito Santo, através de ofício enviado pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo (SESP). Com relação à amostra, seguiu-se a técnica conhecida como Bola de Neve³, acompanhada de uma busca ativa por parte dos representantes das GCM/ES e dos pesquisadores do OSC/IJSN. Entre os municípios do estado⁴ com a presença de Guardas Civis, cerca de 61% responderam à pesquisa.

O instrumento utilizado no estudo foi organizado em três blocos distintos, quais sejam: avaliação das tarefas elencadas; avaliação das competências técnicas e comportamentais; e avaliação dos fatores restritivos ao desempenho da função. Este artigo, em especial, apresenta e discute parte dos resultados encontrados no âmbito dos dois primeiros blocos do formulário, focalizando a percepção dos agentes sobre as tarefas que realizam em seu cotidiano profissional e as competências necessárias para a execução de seu trabalho.

No primeiro caso, os respondentes deveriam avaliar as tarefas levando em consideração sua importância, frequência e dificuldade, seguindo a escala indicada no quadro abaixo.

³ Trata-se de uma forma de amostra não probabilística que utiliza cadeias de referência; especialmente útil para estudar certos grupos mais ou menos difíceis de serem acessados.

⁴ Responderam a pesquisa as guardas municipais dos seguintes municípios: Cariacica, Colatina, Itapemirim, Linhares, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.

Quadro 1: Escala de respostas para as tarefas

ESCALA DE RESPOSTAS PARA AS TAREFAS		
IMPORTÂNCIA	FREQUÊNCIA	DIFICULDADE
1 = Pouca (tarefa apenas útil)	1= Nunca precisei executar	1 = Dificuldade mínima
2 = Média (tarefa útil)	2 = Já executei, mas atualmente não executo	2 = Baixa
3 = Alta (tarefa necessária)	3 = Esporadicamente (de vez em quando, raramente)	3 = Média
4 = Extrema (tarefa imprescindível)	4 = Periodicamente (mensalmente, semanalmente)	4 = Alta
	5 = Mais de uma vez por semana	5 = Dificuldade extrema
	6 = Diariamente (todos os dias)	

Fonte: SENASP, 2012; Elaboração: Observatório da Segurança Cidadã/IJSN.

Considerando os propósitos do presente trabalho, são apresentadas, aqui, as dez tarefas mais frequentemente realizadas, segundo a avaliação dos agentes participantes da pesquisa – a média de todas as respostas nesse quesito foi 2,69 (em uma amplitude de 6,0). Além disso, verificou-se que tais tarefas realizadas com mais frequência foram consideradas como sendo, ao mesmo tempo, importantes, com um nível superior à média das respostas (que foi 3,61, sendo 4,0 o valor máximo possível).

A pesquisa avaliou as competências técnicas e comportamentais sob a ótica da importância e do domínio do agente sobre a competência em questão, conforme demonstra o próximo quadro.

Quadro 2: Escala de respostas para as competências

ESCALA DE RESPOSTAS PARA AS COMPETÊNCIAS	
IMPORTÂNCIA	DOMÍNIO
1 = Nenhuma importância (competência irrelevante)	1= Não tenho domínio (não possuo a competência)
2 = Pouca importância	2 = Tenho pouco domínio da competência
3 = Média Importância	3 = Tenho médio domínio da competência
4 = Alta Importância (competência necessária)	4 = Tenho alto domínio da competência
5 = Extrema importância (Competência imprescindível)	5 = Tenho domínio completo da competência (posso excelência na competência)

Fonte: SENASP, 2012; Elaboração: Observatório da Segurança Cidadã/IJSN.

Neste trabalho, as competências técnicas e comportamentais são apresentadas conforme o critério de domínio. Ou seja, indicam-se as dez competências que os agentes consideram mais dominar. As médias das respostas no âmbito das competências técnicas foi 3,30 e das competências comportamentais 4,0 (ambas em uma escala de amplitude de 5,0 pontos).

Tais escolhas objetivaram descortinar o cotidiano profissional dos agentes pesquisados.

Ao conhecer as tarefas mais frequentes, é possível compreender o que é, de fato, praticado no dia a dia dos guardas civis municipais, ao passo que as competências mais dominadas sugerem o que, provavelmente, os agentes têm mais oportunidade de exercer em sua prática profissional.

Entende-se que a prática profissional, ao longo do tempo, se consolida e diz respeito, em grande medida, ao papel que efetivamente a instituição assume no campo da segurança pública em nível municipal. Em outras palavras, entende-se que a natureza das atividades desempenhadas pelas Guardas Civis é a face mais visível da atuação dos municípios no campo da segurança para os cidadãos (Oliveira Júnior, 2017).

3. AVALIAÇÃO DAS TAREFAS E COMPETÊNCIAS

Ao todo foram 106 respondentes divididos entre as GCM de Cariacica, Colatina, Itapemirim, Linhares, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Assim, foram calculadas as médias aritméticas e desvios padrão⁵, considerando todas as respostas coletadas para cada uma das atividades listadas. Como mencionado na seção anterior, indicamos abaixo as dez tarefas mais frequentemente realizadas pelos agentes, segundo a pesquisa⁶.

Tabela 1: Tarefas realizadas mais frequentemente, segundo os agentes das GCM/ES⁷

Ranking	Tarefas	Frequência		Importância	
		D.P.	Média	D.P.	Média
1	Zelar pelos bens, equipamentos e instalações físicas.	1,81	4,75	0,45	3,85
2	Realizar policiamento comunitário.	1,98	4,22	0,46	3,89
3	Dirigir viaturas.	1,97	4,19	0,66	3,75
4	Cumprir ordens de serviço/missão.	2,04	4,19	0,55	3,75
5	Operar rádio e equipamentos de comunicação.	2,21	3,85	0,61	3,76
6	Operar equipamentos relacionados à atividade policial.	2,12	3,75	0,60	3,79
7	Fazer revista em suspeitos.	2,03	3,67	0,55	3,81
8	Orientar a sociedade sobre assuntos de interesse coletivo.	1,93	3,47	0,68	3,70
9	Participar de cursos de capacitação e especialização.	1,82	3,42	0,49	3,83
10	Desenvolver ações conjuntas com outras instituições públicas.	1,86	3,38	0,67	3,74

⁵ O desvio padrão é uma medida de dispersão que mede a variabilidade dos valores à volta da média. O seu valor mínimo é 0 e indica que não há variabilidade, ou seja, que todos os valores são iguais a média (Silva; Fernandes; de Almeida, 2015).

⁶ O formulário aplicado na pesquisa apresentava um total de 49 tarefas.

⁷ Média (Média aritmética) e DP (desvio padrão).

Fonte: Observatório da Segurança Cidadã/IJSN.

Nota-se que as tarefas realizadas mais frequentemente foram consideradas pelos participantes da pesquisa como sendo, ao mesmo tempo, importantes. As quatro tarefas mais tipicamente realizadas pelos respondentes foram: “Zelar pelos bens, equipamentos e instalações físicas”; “Realizar policiamento comunitário”; “Dirigir viaturas”; e “Cumprir ordens de serviço/missão”. Compreende-se que tais tarefas se alinham com as competências previstas no Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº. 13.022/2014), que disciplina o § 8º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988.

Destaca-se, nesse sentido, que “Realizar policiamento comunitário” remete ao papel preventivo das guardas, conforme consta no Estatuto mencionado. Além disso, “Desenvolver ações conjuntas com outras instituições” refere-se igualmente à dimensão preventiva, na medida em que é previsto no âmbito das competências das guardas civis municipais o desenvolvimento de ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou *em conjunto com os demais órgãos do município, de outros municípios ou das esferas estadual e federal*. Neste ponto, a atuação das guardas pode ocorrer em conjunto, por exemplo, com o setor da educação, promovendo ações de segurança escolar, de modo a colaborar com a construção da “cultura da paz” na comunidade local, conforme estabelece o Estatuto Geral das Guardas. Esse Estatuto prevê, ainda, o estabelecimento de parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas, bem como a articulação com os órgãos municipais de políticas sociais, objetivando a adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município.

Com respeito especificamente ao aspecto da importância atribuída pelos agentes à cada tarefa, identificou-se que as consideradas mais importantes foram: “Realizar policiamento comunitário”; “Efetuar prisões em flagrante”⁸ e “Apreender e apresentar à autoridade policial armas, objetos, drogas, mercadorias ilícitas, dentre outros”. Com destaque para a tarefa de “Realizar policiamento comunitário”, em que 93,4% dos respondentes indicaram como sendo de extrema importância.

Chama a atenção o fato de que “Efetuar prisões em flagrante”, que pode ser

⁸ “Efetuar prisões em flagrante” foi considerada a tarefa mais complexa na avaliação dos respondentes. Para a interpretação destes resultados, é imperativo que se tenha em mente que os formulários aplicados tiveram como base as tarefas descritas para o cargo de agente/investigador das polícias civis, no relatório Perfil dos Cargos das Instituições Estaduais de Segurança Pública (SENASP, 2012). Deste modo, algumas das tarefas apontadas como mais difíceis e/ ou importantes não fazem parte, necessariamente, do cotidiano das guardas, logo um alto grau de dificuldade foi atribuído juntamente com uma baixa frequência.

compreendida como uma tarefa de cunho repressivo, foi considerada como a segunda mais importante pelos agentes participantes da pesquisa. Nesse sentido, convém mencionar que tal atividade aparece no rol das competências previstas no Estatuto das Guardas da seguinte maneira: “encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário” (Lei nº 13.022/2014, art. 5º). Embora essa atividade aponte para uma dimensão repressiva, compreende-se que, de modo geral, tanto as atividades realizadas com mais frequência pelas guardas pesquisadas quanto as competências previstas em seu Estatuto Geral são de natureza predominantemente preventiva, como evidenciado acima.

Já a atividade de “Apreender e apresentar à autoridade policial armas, objetos, drogas, mercadorias ilícitas, dentre outros” não foi avaliada como frequente pelos agentes, mas apareceu entre as consideradas mais importantes. Observa-se que essa tarefa, em especial, não está explicitada no Estatuto Geral das Guardas, sendo identificada mais como típica do exercício dos policiais militares, por exemplo. De toda forma, diante da cultura organizacional do campo da segurança pública e, de certa forma, das expectativas sociais em torno dos profissionais de segurança em geral, é possível compreender, em parte, porque tal atividade foi avaliada como sendo importante pelos agentes pesquisados.

De outro lado, as tarefas consideradas menos importantes foram: “Monitorar comunicações telemáticas (e-mail, sites de relacionamento e sites em geral) atendendo a preceitos legais”; “Participar de reconstituições de crimes”; e “Realizar campanhas”. Do total de respondentes, 17,9% indicaram a baixa importância da atividade “Participar de reconstituições de crimes”. Foi possível notar que as tarefas avaliadas como menos importantes estão pouco relacionadas com a atuação prática das guardas.

Inicialmente, o mapeamento das competências teve como objetivo identificar àquelas⁹ mais desejáveis para a execução das tarefas referentes ao cargo de agente das Guardas Municipais do Espírito Santo (GCM/ES). Desse modo, as competências técnicas e comportamentais foram avaliadas pelos agentes das GCM/ES baseadas em dois quesitos: importância e domínio. Juntas, essas informações permitem a construção de um perfil mais preciso das competências necessárias, servindo de base para treinamentos, aperfeiçoamentos e a formulação de políticas de gestão de pessoas dentro da instituição.

Tendo em mente os propósitos deste artigo, as competências técnicas e comportamentais são apresentadas, aqui, conforme o critério de domínio. Ou seja, indicam-se

⁹ O formulário da pesquisa apresentava, ao todo, 98 competências técnicas e 38 competências comportamentais.

as dez competências que os agentes consideram mais dominar, pois compreendemos que as competências mais dominadas sugerem o que, provavelmente, os agentes têm mais oportunidade de exercer em sua prática profissional.

Tabela 2: Competências técnicas mais dominadas, segundo os agentes das GCM/ES¹⁰

Ranking	Competência Técnica	Domínio		Importância	
		D.P.	Média	Média	D.P.
1	Ser capaz de agir e tratar as pessoas com urbanidade e respeito, adequando-se à exigência da situação.	1,05	4,13	4,42	0,86
2	Capacidade de atuar na manutenção e guarda dos bens, equipamentos e demais materiais da Corporação, zelando por seus interesses e necessidades.	1,05	4,05	4,41	0,87
3	Capacidade de manter bom relacionamento com outros servidores.	1,05	4,03	4,37	0,89
4	Ser capaz de zelar pela própria integridade física e pela de seus companheiros no atendimento a diversas ocorrências.	1,11	3,98	4,46	0,84
5	Saber ouvir.	1,03	3,95	4,41	0,88
6	Capacidade de agir de forma neutra, atendendo as demandas sem qualquer tipo de distinção, preferência ou discriminação.	1,10	3,94	4,38	0,88
7	Capacidade de comunicação (se expressar e se fazer entender).	1,12	3,89	4,40	0,88
8	Ao conduzir viaturas operacionais e administrativas demonstrar conhecimento sobre normas e legislações pertinentes, com respeito às leis do trânsito e aos demais condutores.	1,23	3,87	4,40	0,91
9	Capacidade de organização.	1,05	3,83	4,37	0,91
10	Ser capaz de agir identificando riscos para si e para o público, mantendo a segurança do local.	1,07	3,82	4,37	0,87

Fonte: Observatório da Segurança Cidadã/IJSN.

Constatou-se que as competências que os agentes consideram mais dominar são necessárias para o exercício das atividades previstas nas diretrizes da Guarda Civil Municipal do Espírito Santo, bem como no Estatuto Geral das Guardas Municipais. A competência “Ser capaz de agir e tratar as pessoas com urbanidade e respeito, adequando-se à exigência da situação”, que está em primeiro lugar na Tabela 2, é bastante relevante, por exemplo, no âmbito do policiamento comunitário, uma das tarefas, por assim dizer, mais frequentes no cotidiano profissional dos agentes e que é condizente com o propósito institucional de prevenção.

No critério “Importância”, as competências avaliadas com as maiores médias foram respectivamente: “Ser capaz de zelar pela própria integridade física e pela de seus

¹⁰ Média (Média aritmética) e DP (desvio padrão).

companheiros no atendimento a diversas ocorrências”, “Ser capaz de agir e tratar as pessoas com urbanidade e respeito, adequando-se à exigência da situação” e “Saber ouvir”, as quais também se coadunam com as diretrizes de um policiamento comunitário e uma segurança cidadã.

Além dessas, os agentes avaliaram, ainda, as competências *comportamentais*, que podem ser entendidas, nesse contexto, como habilidades sociais relacionadas à interação com indivíduos em situações comuns do ambiente de trabalho. A cultura institucional e características individuais do agente são fatores que influenciam nas competências comportamentais.

Tabela 3: Competências comportamentais mais dominadas, segundo os agentes das GCM/ES¹¹

Ranking	Competência Comportamental	Domínio		Importância	
		Média	D.P.	Média	D.P.
1	Ser honesto.	4,42	0,86	4,56	0,70
2	Agir com profissionalismo.	4,35	0,85	4,55	0,71
3	Capacidade de manter sigilo.	4,34	0,96	4,55	0,72
4	Capacidade de agir com postura ética e profissional.	4,33	0,93	4,57	0,70
5	Demonstrar cordialidade e respeito.	4,33	0,90	4,56	0,72
6	Demonstrar respeito pelos colegas.	4,30	0,96	4,55	0,76
7	Agir com respeito ao próximo.	4,30	0,92	4,53	0,73
8	Demonstrar deferência (capacidade de acatar e respeitar normas de superiores).	4,27	0,96	4,51	0,71
9	Capacidade de separar a vida profissional da vida pessoal.	4,18	0,96	4,48	0,77
10	Ter bom senso.	4,17	0,95	4,47	0,73

Fonte: Observatório da Segurança Cidadã/IJSN.

As competências comportamentais mais dominadas, conforme os agentes pesquisados foram: “Ser honesto”; “Agir com profissionalismo”; “Capacidade de manter sigilo”; “Capacidade de agir com postura ética e profissional”, entre outras. Já as competências comportamentais elencadas como as mais importantes, a partir da média das respostas dos agentes foram: “Capacidade de agir com postura ética e profissional”; “Demonstrar cordialidade e respeito”; e “Ser honesto”.

¹¹ Média (Média aritmética) e DP (desvio padrão).

Diante desses resultados, o artigo busca debater, a seguir, o papel que tem sido desempenhado pelas Guardas Civis Municipais no complexo campo da segurança pública.

4. O PAPEL DAS GUARDAS CIVIS MUNICIPAIS À LUZ DA PESQUISA PROFISSIONAL

No início do novo século, a inserção dos municípios na segurança pública ainda era tímida. Contudo, a sua atuação na área foi paulatinamente crescendo a partir dos anos 1990, por meio de um alargamento conceitual e administrativo em um contexto marcado pelo aumento dos homicídios e outros crimes (Zanetic, 2024). De acordo com Soares (2005), as GCMs estariam inclusas (e deveriam ser qualificadas para) em uma política de segurança sensível à complexidade da vida social, que deveria promover tanto a redução da violência criminal quanto atuar nas percepções coletivas como o medo e sensação de insegurança.

Deve-se destacar a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 1997, com o objetivo de sanar problemas de coordenação e articulação entre órgãos da segurança pública, acompanhando suas atividades e prestando apoio à sua modernização. Em específico, a SENASP cumpriu um papel histórico fundamental no estímulo à criação das secretarias e Guardas Municipais, sendo indutora de uma reconfiguração na segurança pública desde o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (2000). A partir desse momento, diferentes níveis e instâncias administrativas passaram a ter mais atuação neste âmbito, consolidando um maior envolvimento especialmente das esferas federal e municipal (Oliveira Júnior, 2017).

Este fato pode ser ilustrado considerando que, em 2015, havia no Brasil 1.081 guardas civis, com um efetivo de 99 mil homens e mulheres (Oliveira Júnior, 2017). Em 2019, 21% dos municípios brasileiros já contavam com guardas civis, o que correspondia a 1.188 cidades. Em 2023, esse número chegou a 1.322 (25%)¹². Em particular, no Espírito Santo, 13 municípios possuíam Guardas Civis Municipais em 2024¹³.

Dessa forma, de 1988 até os dias atuais muitos municípios passaram, então, a ter sua política de segurança planejada por meio do uso de análise de informações sistemáticas acerca dos problemas de segurança (diante de seu contexto local) e dos instrumentos de gestão,

¹² Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/10/31/ibge-numero-de-cidades-com-guardas-civis-cresce-uso-de-arma-de-fogo-sobe.ghml>. Acesso em: 21 ago. 2025.

¹³ São eles: Anchieta, Cachoeiro de Itapemirim, Cariacica, Colatina, Itapemirim, Linhares, Marataízes, Presidente Kennedy, São Mateus, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.

criando, por exemplo, observatórios municipais da violência, estabelecendo parcerias com outros setores da gestão municipal, como as da saúde, educação e assistência social, trabalhando com perspectivas de urbanismo e prevenção situacional (Guindani, 2025). Nota-se, nesse sentido, modelos de atuação voltados para uma aproximação efetiva da população, pela fiscalização de posturas municipais diretamente associadas a fatores de risco de criminalidade e violência, como o controle da iluminação pública, da desorganização e deterioração do espaço físico e da execução de práticas de policiamento preventivo e comunitário (Zanetic, 2024).

De todo modo, em um contexto tão amplo como o brasileiro, é plausível esperar que a atuação dos municípios e das guardas seja bastante diversa. Na verdade, observa-se que as formas de policiamento exercido pelas guardas ainda possuem contornos pouco claros. A ausência de uma delimitação clara provoca sobreposições e conflitos interinstitucionais, que criam ruídos e possíveis desvios de objetivos no funcionamento das ações institucionais (Zanetic, 2024). Soares (2005) reforça esse posicionamento, apontando para uma legislação ambígua que não define claramente atribuições e limites de atuações para as GCMs.

Neste sentido, os resultados do estudo profissiográfico aqui apresentados ajudam a compreender o papel que efetivamente essas organizações têm assumido no contexto pesquisado. As tarefas mais executadas pelos agentes em seu cotidiano, bem como as competências declaradas como mais dominadas, são condizentes com o que é previsto no âmbito, por exemplo, do Estatuto Geral das Guardas Municipais, indicando uma atuação predominantemente preventiva, inclusive por meio de parcerias com outros órgãos e setores do poder público e com a sociedade civil.

Apesar disso, compreende-se que o papel e a identidade das Guardas Municipais no complexo campo da segurança pública não são, em geral e na prática, objeto de consenso no âmbito social e político, ao contrário, são motivo de intenso debate. Oliveira Júnior (2017) afirma que, conquanto exista um vasto campo para a atuação das Guardas Municipais na segurança pública, as polícias militares tendem a ser vistas como espelho e modelo institucional a ser reproduzido. O autor aponta que no lugar de buscar um modelo de atuação alternativo, a fim de preencher lacunas e inovar no atendimento aos cidadãos, algumas Guardas Municipais já possuem unidades especializadas de “caveiras” (divisões que lembram batalhões de operações especiais das polícias militares).

Evidências, nesse sentido, são encontradas no simbolismo, nos ritos internos, no aparato visível de uniformes e viaturas, nos equipamentos e cada vez mais através das

atividades desenvolvidas pela corporação, inclusive avançando por meio de articulações políticas para obter reconhecimento legal para o uso de instrumentos e práticas realizadas pelas polícias militares (Zanetic, 2024). Um indício, nesse sentido, é a ampliação do número de cidades com a presença de guardas armadas. Em 2019, 266 guardas usavam armas de fogo (22% do total). Em 2023, eram 396 (30% do total). O aumento foi maior sobretudo nas cidades de até 10 mil habitantes e na região Norte, onde ocorreu um aumento no número de crimes violentos¹⁴.

Isso acontece apesar da aprovação do Estatuto Geral das Guardas Municipais, criado para regulamentar as ações das guardas no âmbito da prevenção da violência. O Estatuto vem sendo mal interpretado, segundo Oliveira Júnior (2017), visto que o debate tem enfatizado a questão do “poder de polícia” das guardas, até mesmo como se esse fosse o propósito da normatização estabelecida. O autor explica que tal visão é direcionada por um *isomorfismo institucional*, que ocorre quando influências formais e informais são exercidas sobre a instituição de novas organizações por outras organizações que se colocam como modelo, o que é reforçado pelas expectativas culturais da sociedade em que essas organizações atuam (Powell; Dimaggio, 2005; Oliveira Júnior, 2017).

Nessa ordem de ideias, Zanetic (2024) analisa a decisão no julgamento da ADPF 995, em setembro de 2023, que reconheceu as Guardas Municipais como órgão que exerce atividades de segurança pública, através do objeto específico da legalidade de realização, pelas guardas, de buscas pessoais e domiciliares (em tese atividades exercidas exclusivamente pelas polícias militares) quando necessárias para conclusão de um flagrante. O autor aponta ser possível, em breve, que outras atividades passem a incorporar o rol de práticas desempenhadas pelas guardas (como o uso de gás lacrimogênio e de balas de borracha), dado o precedente criado.

Diante disso, corre-se o risco de que, na esteira dessas transformações, acabe sobrando pouco espaço para a continuidade e a efetivação do desenvolvimento de uma corporação com identidade própria e responsável por ações inovadoras e específicas (inclusive considerando as particularidades locais) de policiamento, as quais não serão colocadas em prática por outros entes de segurança pública. Assim, propõe-se o debate em torno do seguinte questionamento: qual seria a efetividade dos municípios em contribuir para a concretização desse direito tão fundamental, que é a segurança, se correm o risco de oferecerem o mesmo que os outros entes

¹⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/10/31/ibge-numero-de-cidades-com-guardas-civis-cresce-uso-de-arma-de-fogo-sobe.ghml> Acesso em: 21 ago. 2025.

já oferecem?

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise profissiográfica e o mapeamento das competências do cargo de agente da Guarda Civil Municipal são fundamentais para aprimorar a eficácia operacional desses profissionais. Este estudo proporcionou uma compreensão das exigências da função e identificou áreas de desenvolvimento essenciais. Ao destacar tarefas prioritárias, competências técnicas e comportamentais necessárias, contribui-se diretamente para o processo de formação e capacitação dos agentes, promovendo assim uma atuação mais eficiente e alinhada com as demandas da sociedade.

A atuação das GCMs está inserida hoje no escopo das políticas sociais, econômicas e urbanas, promovidas pelas administrações municipais, sendo fundamentais à prevenção do crime e da violência, podendo atuar de forma articulada com o sistema de justiça criminal (polícias, órgãos judiciais e sistema penitenciário), supostamente orientada por objetivos comuns: a resolução pacífica dos conflitos urbanos, a prevenção do crime e a redução da reincidência criminal. (Guindani, 2025).

Por fim, é importante convergir para a proposição de Soares (2005), que aponta para a necessidade de elaboração por parte dos governos municipais de uma abordagem nova da segurança pública, que seja sensível à toda essa complexidade multissetorial debatida no presente estudo — ainda que seja na prática um novo sujeito da gestão pública, atuando dentro da pluridimensionalidade que o desafio exige, inclusive estabelecendo uma nova aliança com a sociedade. A continuidade do monitoramento das tarefas e competências das GCMs cumpre um papel crucial na colaboração da avaliação das políticas públicas de segurança (cidadã).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília: Senado Federal, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Brasília: Senado Federal, 2018.

GUINDANI, M. K. Políticas municipais de segurança. In: **Crime, polícia e justiça no Brasil**. LIMA, RATHON, AZEVEDO (orgs.). 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2025.

OLIVEIRA JÚNIOR, A. de. **A SENASP e o Papel dos Municípios na Segurança Pública: o caso das guardas civis municipais.** IPEA: Boletim de Análise Político-Institucional, n. 11, jan.-jun. 2017.

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. A gaiola de ferro revisitada: Isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Estudo profissiográfico e mapeamento das competências: perfil dos cargos das instituições de segurança pública.** Brasília: SENASP, 2012.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Livro Azul das Guardas Municipais.** 1. ed. Brasília: SENASP, 2019.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Matriz curricular para Guardas Municipais.** Brasília: SENASP, 2014.

SILVA, J. L. D. C.; FERNANDES, M. W.; ALMEIDA, R. L. F. D. **Matemática estatística e probabilidade.** 3. ed. Ceará: EdUECE, 2015.

SOARES, L. E. **Segurança municipal no Brasil** – sugestões para uma agenda mínima. In: **Prevenção da violência: o papel das cidades.** Organização: João Trajano Sento-Sé. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

ZANETIC, A. **Guardas Municipais: entre a inovação e os riscos da militarização.** Fonte Segura. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 30 out. 2024. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/guardas-municipais-entre-a-inovacao-e-os-riscos-da-militarizacao/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

Formação Continuada em Primeiros Socorros para Guardas Municipais: Estratégia para Valorização na Segurança Pública.

Ana Karine de Souza Queiroz*

Rafael Silva da Costa**

RESUMO

Este artigo analisa a importância da formação continuada em primeiros socorros para Guardas Civis Municipais, focando na atuação desses profissionais como agentes da linha de frente no cuidado à vida. A partir de uma perspectiva crítica sobre os desafios formativos enfrentados pelas Guardas Civis Municipais no Brasil, e com base na experiência do município de Eusébio (CE), propõe-se a qualificação da intervenção emergencial por meio de estratégias formativas integradas à prática. Fundamentado em autores da Educação Profissional e Tecnológica e na teoria da aprendizagem situada, que entende o conhecimento como mais efetivo quando construído no contexto real de trabalho, além de documentos oficiais da segurança pública, o texto reforça a necessidade de políticas estruturadas de valorização e capacitação contínua, que considerem as especificidades territoriais e a complexidade das ocorrências enfrentadas. A experiência do Eusébio demonstrou que a incorporação dessa formação prática contribui para o fortalecimento das competências técnicas, da autoestima profissional e da legitimidade social das Guardas Municipais.

Palavras-chave: Guarda Civil Municipal, primeiros socorros, formação continuada, segurança pública, valorização profissional.

ABSTRACT

This article analyzes the importance of continuing education in first aid for Municipal Civil Guards, focusing on their role as frontline agents in life-saving care. From a critical perspective on the training challenges faced by MCGs in Brazil, and based on the experience of the municipality of Eusébio (CE), it proposes the qualification of emergency intervention through training strategies integrated into practice. Grounded in authors from Professional and Technological Education and situated learning theory, which emphasizes that knowledge is

*Enfermeira graduada pela Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza (FAMETRO). Especialista em Enfermagem Cardiovascular e Hemodinâmica (Universidade Estadual do Ceará – UECE). Especialista em Estomoterapia (Faculdade de Ensino Superior do Vale do Norte – FAVENI). Mestranda em Educação Profissional e Tecnológica (PROFEPT/IFCE). E-mail: [anakarine.queiroz@hotmail.com].

** Bacharel em Direito pela Universidade Estácio FIC. Especialista em Direito Público (Faculdade de Ensino Superior do Vale do Norte – FAVENI). Comandante-Geral da Guarda Civil Municipal de Eusébio (CE). E-mail: [rafael.scosta2014@gmail.com].

more effective when developed in real work contexts, as well as official public security documents, the text highlights the need for structured policies of professional appreciation and continuous training that consider territorial specificities and the complexity of incidents routinely addressed. The experience in Eusébio showed that practical training integration strengthens technical skills, professional self-esteem, and social legitimacy of the municipal guards.

Keywords: Municipal Civil Guard, first aid, continuing education, public security, professional appreciation.

1. INTRODUÇÃO

A atuação das Guardas Civis Municipais (GCMs) tem conquistado crescente relevância no contexto da segurança pública brasileira, sobretudo após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.538 pelo Supremo Tribunal Federal, que consolidou a legitimidade da atuação preventiva desses profissionais. No exercício de suas atribuições, os Guardas Municipais frequentemente se deparam com situações emergenciais em saúde que exigem conhecimento técnico em primeiros socorros, e são de maneira geral os primeiros a chegar ao local das ocorrências.

A atuação das GCMs está respaldada legalmente pelo Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014), cuja redação do Art. 11 exige capacitação específica compatível com as atividades da guarda, facultando a adaptação da Matriz Curricular Nacional elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) (Brasil, 2014)

Complementarmente, a Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais, publicada pela SENASP em 2014 e revisada periodicamente, estabelece um referencial mínimo para conteúdos formativos, e valoriza não apenas a uniformidade, mas também as particularidades regionais e operacionais dos municípios brasileiros.

Em 2023, o governo federal instituiu o Edital nº 06/2023 - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), de chamamento público, com orçamento de R\$ 100 milhões, para projetos de fortalecimento das Guardas Municipais. Esse edital prevê recursos para capacitação, gestão institucional, protocolos e melhorias operacionais, inclusive cursos de primeiros socorros e emergências médicas, como parte de suas áreas temáticas de atuação.

Outro instrumento relevante é o Termo de Execução Descentralizada n.º

4/2025/SENASP, instituído em outubro de 2025, que prevê a revisão e atualização da Matriz Curricular para Guardas Civis Municipais (MC-GCMs) e oferta de formação especializada, como curso de pós-graduação em Gestão Municipal, Ordem Pública e Segurança Cidadã, com vistas à modernização e fortalecimento das competências legais exigidas no contexto operacional contemporâneo.

Apesar desses avanços normativos e das iniciativas federais, persistem desafios práticos. Muitos municípios enfrentam dificuldades orçamentárias para implementar formações continuadas, escassez de instrutores qualificados para primeiros socorros e Primeiros Socorros Psicológicos (PSP), além de lacunas infraestruturais para simulações e recursos didáticos. A heterogeneidade regional também se revela em distanciamentos na regularidade e qualidade da formação oferecida.

Em vista desses obstáculos, propõem-se que futuras políticas públicas incluam mecanismos de financiamento dedicados para capacitação permanente das GCMs, parcerias estratégicas com universidades, órgãos de saúde mental e organizações da sociedade civil, e a institucionalização de sistemas de avaliação e monitoramento contínuo das ações formativas. Essas medidas poderão garantir que a formação continuada em primeiros socorros, tanto técnica quanto psicológica, seja efetiva, equitativa e sustentável em diferentes contextos municipais.

Embora não existam estatísticas nacionais consolidadas sobre a quantidade exata de ocorrências de emergência médica atendidas por GCMs, é notória, na prática cotidiana das corporações, a frequência com que esses agentes se deparam com situações críticas que exigem intervenção imediata em primeiros socorros.

Atualmente, observa-se um aumento na exposição das pessoas a diversos riscos cotidianos que podem resultar em acidentes e emergências, muitas vezes em locais inesperados, como ambientes domésticos, escolares ou vias públicas. Acidentes, por sua natureza aleatória, podem acontecer a qualquer momento e em qualquer lugar, afetando pessoas de diferentes faixas etárias, gêneros, condições socioeconômicas ou níveis de escolaridade, sem distinções claras sobre quem será a vítima ou a gravidade da situação.

Como destacam Gradella (2012) apud Coelho (2015), os eventos emergenciais possuem um caráter transversal e imprevisível, podendo ocasionar desde lesões leves até situações de alta complexidade, com potencial para causar incapacidades temporárias, afastamentos prolongados da vida social e laboral, ou até mesmo óbitos.

Essa imprevisibilidade reforça a necessidade de preparo técnico por parte de profissionais que

atuam na linha de frente da segurança pública, uma vez que é cada vez mais comum a incidência de pessoas que passam mal ou sofrem algum tipo de acidente em diferentes espaços sociais (Bergeron *et al.*, 2007).

Diante desse cenário, a capacitação em primeiros socorros deixa de ser uma habilidade acessória para tornar-se uma competência essencial à atuação dos GCMs, dada sua presença constante nos territórios e sua função estratégica na mediação de situações de risco. Apesar dos avanços na formação inicial e continuada das GCMs, a capacitação específica para o cuidado à vida em situações críticas ainda é insuficiente. Muitos cursos de formação inicial incluem módulos de primeiros socorros, porém, frequentemente, esses módulos são superficiais e com carga horária limitada, o que compromete a qualificação técnica necessária para a atuação eficaz na temática.

Essa amplitude de possibilidades e o alto impacto emocional e físico que uma emergência pode provocar exigem respostas ágeis, técnicas e humanizadas por parte dos agentes públicos presentes nos territórios. No caso das GCMs, cuja atuação cotidiana frequentemente os coloca como os primeiros a chegar em locais de acidentes ou mal súbitos, torna-se imprescindível que estejam capacitados para agir de forma eficaz diante desses eventos. A formação continuada em primeiros socorros, nesse contexto, não pode ser tratada como um conteúdo periférico ou pontual, mas sim como uma competência estratégica integrada à identidade profissional dos guardas, fortalecendo sua função social e seu vínculo com a população.

Essa formação incipiente evidencia a lacuna entre a complexidade das situações enfrentadas no cotidiano e o preparo oferecido aos guardas, comprometendo a qualidade do atendimento emergencial e a segurança dos próprios agentes. Portanto, torna-se imprescindível repensar os processos formativos destinados às GCMs, buscando fortalecer a atuação preventiva, o acolhimento às vítimas e a prestação de atendimentos iniciais eficazes.

Esse cenário evidencia a necessidade de repensar os processos formativos destinados às Guardas Municipais, valorizando o papel estratégico desses profissionais na mediação de conflitos, no acolhimento de vítimas e na prestação de atendimentos iniciais em contextos adversos. Considerando a complexidade das ocorrências enfrentadas cotidianamente, torna-se fundamental a implementação de políticas públicas que priorizem a formação continuada em primeiros socorros como instrumento de qualificação e valorização profissional.

Neste artigo, analisamos a importância dessa formação continuada a partir de um olhar fundamentado na Educação Profissional e Tecnológica (EPT), ancorado em referenciais como

a aprendizagem situada e os saberes construídos nos espaços de atuação. Como referência empírica, tomamos a experiência do município de Eusébio (CE), onde a formação prática em primeiros socorros foi integrada à rotina operacional da Guarda Civil Municipal (GCM).

Neste sentido, este artigo tem como objetivo principal analisar a importância da formação continuada em primeiros socorros para GCMs, com ênfase na articulação entre teoria e prática profissional. Especificamente, busca-se: discutir os desafios formativos enfrentados por esses profissionais no contexto da segurança pública brasileira; explorar a contribuição da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) e da aprendizagem situada na qualificação das práticas operacionais; e apresentar e refletir sobre a experiência do município de Eusébio (CE) como exemplo contextualizado de prática formativa integrada à rotina institucional.

2. METODOLOGIA

Este estudo possui abordagem qualitativa e natureza aplicada, fundamentado em uma análise exploratória baseada em pesquisa bibliográfica e documental. A construção do texto se ancora em referenciais teóricos da Educação Profissional e Tecnológica (EPT), da aprendizagem situada e da educação não formal, além de diretrizes oficiais relacionadas à segurança pública e às atribuições das Guardas Municipais.

Para avaliar a efetividade da formação continuada em primeiros socorros na Guarda Civil Municipal de Eusébio (CE), foram definidos indicadores objetivos que orientaram a análise do processo formativo. Esses indicadores incluíram: o número de guardas capacitados em relação ao efetivo total, a carga horária média por participante, a quantidade de simulações práticas realizadas, a produção e validação de materiais técnicos, e a percepção qualitativa dos agentes sobre a autoconfiança adquirida. Tais critérios possibilitam uma compreensão mais concreta do alcance e da densidade da intervenção formativa, mesmo na ausência de estudos quantitativos formais sobre impacto operacional.

Como referência empírica, utiliza-se a experiência do município de Eusébio (CE) no período de 2021 a 2024, em que a formação prática em primeiros socorros foi integrada à rotina operacional da GCM local. Trata-se de uma análise exploratória que apresenta um exemplo ilustrativo da prática formativa alinhada à realidade institucional, oferecendo subsídios importantes para a reflexão e desenvolvimento de pesquisas futuras.

A análise interpretativa fundamenta-se na inter-relação entre teoria e prática, explorando como a formação continuada em primeiros socorros pode fortalecer a atuação dos

Guardas Municipais e ampliar seu reconhecimento social, a partir da observação e sistematização das estratégias adotadas no contexto estudado.

Reconhece-se que o estudo apresenta algumas limitações, especialmente quanto à generalização dos resultados, pois a análise se baseia em dados institucionais, observações e relatos internos, sem entrevistas estruturadas ou coleta sistematizada de dados quantitativos sobre o impacto na população atendida. Para aprofundar a compreensão dos efeitos da formação continuada, pesquisas futuras podem utilizar metodologias complementares, como entrevistas semiestruturadas com os guardas, grupos focais com a comunidade e avaliações quantitativas que mensurem indicadores operacionais e sociais, como tempo de resposta, qualidade do atendimento e percepção da população. Essas abordagens contribuirão para fortalecer a base empírica e ampliar a compreensão sobre a efetividade e os impactos sociais da capacitação.

3. ANÁLISE E DISCUSSÃO

3.1 Ampliação do papel social das Guardas Civis Municipais (GCMs)

Entre 2021 e 2024, aproximadamente 150 Guardas Municipais, representativos de 66,7% do efetivo total de 225 agentes, participaram das ações de capacitação continuada em primeiros socorros promovidas pela GCM de Eusébio. A carga horária média individual foi de 40 horas, distribuída entre aulas teóricas e atividades práticas. Foram realizadas 12 simulações operacionais com cenários que reproduziram situações emergenciais reais, o que favoreceu o treinamento em ambiente controlado e a aplicação dos conhecimentos adquiridos. Durante esse período, também foi elaborado um manual técnico-pedagógico modular, atualmente em fase de validação, que sistematiza os protocolos e orientações para uso cotidiano da equipe.

Quanto à percepção da autoconfiança dos agentes, relatos qualitativos obtidos em reuniões internas indicam um aumento significativo na segurança para o atendimento emergencial, refletindo uma maior prontidão para intervir em situações críticas. Embora não tenham sido desenvolvidos estudos quantitativos sobre o impacto direto da capacitação nos indicadores operacionais, esses dados apontam para avanços concretos na qualificação técnica e no fortalecimento do papel social das Guardas Municipais.

No desempenho dessas funções, os profissionais da GCM se deparam cotidianamente com desafios que exigem preparo técnico e emocional, sobretudo em ocorrências que envolvem riscos à saúde e à integridade física da população. Situações como traumas, ferimentos, crises convulsivas, paradas cardiorrespiratórias, surtos psicóticos e acidentes diversos demandam

conhecimentos básicos em primeiros socorros, muitas vezes antes mesmo da chegada de equipes especializadas do SAMU ou do Corpo de Bombeiros. No entanto, a formação inicial dos guardas, embora aborde temas emergenciais, ainda se apresenta como uma ação pontual e dissociada da prática, o que compromete a eficácia da resposta da população (Brasil, 2014).

A presença das GCMs no cotidiano das cidades tem ampliado sua função social para além da proteção do patrimônio público. No enfrentamento das múltiplas vulnerabilidades urbanas, sua atuação preventiva e humanizada se torna essencial, especialmente diante de situações de urgência e emergência. A crescente complexidade da atuação das GCMs no Brasil exige um novo olhar sobre os processos formativos desses profissionais. Desde o reconhecimento legal das categorias como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2023a), intensificaram-se as responsabilidades institucionais atribuídas a essas corporações, especialmente no atendimento inicial a ocorrências críticas envolvendo risco à vida. Essa transformação implica, inevitavelmente, na reavaliação dos modelos de capacitação ofertados, com ênfase em estratégias que aproximem teoria e prática no cotidiano do trabalho.

A integração de conhecimentos de primeiros socorros à rotina dos GCMs não apenas eleva a qualidade dos atendimentos, como também fortalece a autoestima profissional e o vínculo com a comunidade. Isto gera impacto social e na saúde comunitária, visto que atendimentos emergenciais de qualidade, mesmo que na modalidade de primeiros socorros são capazes de salvar vidas.

3.2 Educação Profissional e Tecnológica (EPT) e aprendizagem situada e a experiência do município de Eusébio (CE)

A capacitação continuada em primeiros socorros tem se mostrado eficaz quando adota metodologias ativas que aproximam o treinamento da realidade prática dos agentes. No Brasil, a experiência do município de Valença (RJ) revelou ganhos na confiança dos guardas e na resolutividade das ocorrências após capacitações regulares (Valença, 2019).

No cenário internacional, o programa *Tactical Emergency Casualty Care* (TECC), aplicado pela Polícia de Segurança Pública de Portugal, é exemplo de sucesso na qualificação continuada em primeiros socorros, mesmo em ambientes civis caracterizados por alta ameaça. Pinto (2024) destaca que a receptividade ao TECC, apesar do conhecimento inicial limitado, foi expressiva e resultou em avanços operacionais e institucionais.

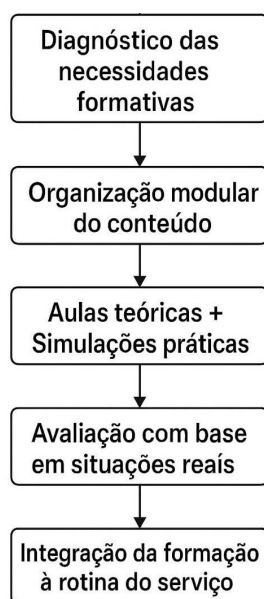
Neste cenário, a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) oferece uma abordagem

potente para pensar a qualificação de profissionais, especialmente quando associada à aprendizagem situada, que reconhece o espaço de atuação como ambiente pedagógico. Segundo Frigotto, Ciavatta e Ramos (2012), o trabalho deve ser compreendido como princípio educativo, legitimando a articulação entre saberes formais e experiências práticas no cotidiano laboral. A EPT valoriza o saber construído na experiência cotidiana e propõe modelos formativos que ultrapassem os limites da sala de aula formal, incorporando os ambientes laborais como espaços legítimos de aprendizagem (Brasil, 2020).

A teoria da aprendizagem situada, desenvolvida por Lave e Wenger (1991), fundamenta a ideia de que o conhecimento se torna mais eficaz e duradouro quando construído pela participação ativa em comunidades de prática inseridas em contextos reais. No âmbito da GCM, essa abordagem enfatiza o potencial formativo das bases operacionais e postos de trabalho, configurando-os como espaços pedagógicos não formais que, devidamente estruturados, oferecem ambientes propícios para a aprendizagem contínua, reflexiva e contextualizada.

Neste sentido, a experiência de Eusébio (CE) evidencia como a incorporação de práticas formativas baseadas na realidade operacional pode produzir efeitos concretos na qualificação do trabalho. Entre 2021 e 2024, a Guarda Municipal local implementou um programa de capacitação em primeiros socorros que integrou minicursos temáticos, protocolos simplificados e atividades práticas no cotidiano da equipe.

Essa estrutura formativa pode ser visualizada no fluxograma a seguir, que sintetiza as etapas e os componentes do processo pedagógico adotado no município:



Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados da formação em primeiros socorros para a GCM de Eusébio (2025).

O desenvolvimento de um manual técnico-pedagógico modular, adaptado à rotina da corporação, está em curso e representa uma inovação pedagógica e administrativa. Este material, previsto para ser estruturado em fluxogramas ilustrativos e protocolos didáticos, pretende configurar os postos de trabalho como espaços efetivos de aprendizagem situada, promovendo a articulação entre teoria, prática e gestão do conhecimento.

3.3 Dimensão psicológica do atendimento emergencial

Além dos aspectos técnicos, a formação deve abarcar as dimensões psicológicas do atendimento emergencial, reconhecendo a importância de intervenções humanizadas e acolhedoras. Lara et al. (2019) ressaltam a relevância dos Primeiros Socorros Psicológicos (PSP) como ferramentas para mitigar o estresse pós-traumático e fortalecer o suporte social às vítimas, sobretudo em contextos de violência urbana e recursos escassos.

Essa perspectiva humanizadora é reforçada por Welyky (2020), que defende uma pedagogia de saúde baseada na partilha de saberes e na democratização do conhecimento, valorizando o empoderamento social e o respeito à vida. Inspirado por Paulo Freire, Welyky afirma que “não há saber mais ou saber menos, há saberes diferentes” (Welyky, 2020), legitimando a construção coletiva do conhecimento e o fortalecimento da cidadania.

Nesse sentido, é fundamental que a formação continuada inclua estratégias pedagógicas específicas voltadas ao desenvolvimento das competências socioemocionais necessárias para a aplicação dos PSP. Entre essas estratégias, destacam-se:

- Simulações com ênfase emocional, em que os guardas são expostos a situações críticas com vítimas em choque, desorientadas ou emocionalmente instáveis, para exercitarem o acolhimento verbal e não verbal;
- Estudos de caso reais ou simulados, seguidos de rodas de conversa mediadas por profissionais da psicologia, que favorecem a reflexão crítica sobre as atitudes adotadas e os impactos emocionais envolvidos;
- Dinâmicas de empatia e escuta ativa, que buscam sensibilizar os participantes quanto à importância de estabelecer um vínculo de confiança e segurança com as vítimas em momentos de crise;
- Oficinas interdisciplinares, envolvendo profissionais de saúde mental, educação e segurança, promovendo a troca de experiências e saberes sobre o cuidado em

contextos emergenciais.

A inserção dessas práticas pedagógicas na formação dos GCMs não apenas contribui para o aperfeiçoamento técnico, mas também fortalece a dimensão humana da atuação em campo, promovendo intervenções mais sensíveis, eficazes e socialmente reconhecidas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

A formação continuada em primeiros socorros para Guardas Civis Municipais configura-se como uma estratégia fundamental para a valorização profissional e o aprimoramento da segurança pública no Brasil. A partir do reconhecimento constitucional da ampliação das atribuições das GCMs e da crescente complexidade das demandas territoriais, torna-se imperativo que as políticas públicas se direcionem para uma capacitação permanente, contextualizada e integrada à rotina operacional.

A incorporação dos postos de trabalho como espaços pedagógicos não formais, conforme preconizado pela Educação Profissional e Tecnológica e pela aprendizagem situada, representa um avanço na construção de saberes que dialogam diretamente com a realidade vivenciada pelos Guardas Municipais. Essa perspectiva possibilita não apenas a elevação das competências técnicas em primeiros socorros, mas também o fortalecimento das dimensões humanizadas do atendimento, incluindo o suporte psicológico às vítimas em situações de crise.

Além do impacto direto na qualificação técnica e no atendimento à população, a valorização profissional decorrente da formação continuada tem efeitos positivos na retenção dos Guardas Municipais, na redução do absenteísmo e na melhoria da qualidade dos serviços prestados. O reconhecimento das habilidades adquiridas, especialmente quando associado a critérios de progressão funcional ou gratificações, potencializa o engajamento e o comprometimento dos agentes.

Experiências nacionais e internacionais demonstram que a qualificação continuada potencializa a confiança dos profissionais, a resolutividade das ocorrências e a legitimidade social das Guardas Municipais. O projeto desenvolvido em Eusébio (CE) exemplifica uma proposta sustentável e replicável, que alia inovação pedagógica, adequação local e articulação interinstitucional.

Como próximos passos, recomenda-se a ampliação e sistematização de estudos que avaliem o impacto da formação continuada em indicadores como tempo de resposta, qualidade do atendimento e percepção comunitária, além da exploração de parcerias interinstitucionais para fortalecer a capacitação. Também é importante o desenvolvimento de materiais

pedagógicos adaptados a diferentes realidades municipais e a implementação de políticas públicas que garantam recursos e continuidade a essas iniciativas.

Dessa forma, a formação continuada em primeiros socorros para as GCMs não se configura apenas como uma necessidade técnica, mas como um elemento estratégico para a valorização profissional e o fortalecimento da segurança pública no Brasil. Ao capacitar esses agentes para atuarem com eficiência, empatia e responsabilidade, promove-se a salvaguarda da vida e o estabelecimento de um vínculo de confiança com a comunidade. É imprescindível que essa experiência, consolidada em Eusébio (CE), sirva de referência para políticas públicas que ampliem e sistematizem a capacitação em todo o país, garantindo a construção de um sistema de segurança mais integrado, democrático e humanizado. Assim, as Guardas Municipais podem consolidar seu papel não apenas como protetoras do patrimônio público, mas como verdadeiros agentes de cuidado e transformação social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 ago. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13022.htm a. Acesso em: 04 set. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/Senasp-1/matriz-curricular-nacional-para-a-formacao-das-guardas-municipais> r. Acesso em: 04 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. TED - Termo de Execução Descentralizada n.º 1/2025/SENASP. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/convenios/ted/senasp/termo-de-execucao-descentralizada-n-o-1-2025-senasp> . Acesso em: 04 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Referenciais para os Itinerários de Educação Profissional e Tecnológica do Ensino Médio. Brasília: MEC, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br>. Acesso em: 18 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Caderno de Educação Popular em Saúde: primeiros socorros. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. (Série B. Textos Básicos de Saúde). Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caderno_educacao_popular_saude_primeiros_socorros.pdf. Acesso em: 18 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5538. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 26 de abril de 2023. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=5538>. Acesso em 29 de julho de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF reconhece que Guardas Municipais integram sistema de segurança pública. Brasília: STF, 2023a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513279&ori=1>. Acesso em: 18 jun. 2025.

BERGERON, J.D.; WERMAN, H.A.; GATTO, M.A.F.; GRAZIANO, K.U. Primeiros Socorros. Atheneu Editora, São Paulo, 2. ed, 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise (orgs.). Educação profissional e tecnológica: formação integrada, escola e trabalho. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

GRADELLA, C.M. Urgência e Emergência nas Escolas: Prevenção, o Melhor Cuidado. Faculdade UNICAMPO- Campo Mourão. 2012 (Pós-graduanda do Curso Urgência e Emergência).

LARA, Pedro Goulart et al. Primeiros socorros psicológicos: intervenção em crise para eventos de violência urbana. Revista Educar Mais, [S. l.], n. esp., p. 9–16, 2019. DOI: <https://doi.org/10.15536/reducarmais.3.2019.9-16.1607>.

LAVE, Jean; WENGER, Etienne. Situated learning: legitimate peripheral participation. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

PINTO, Tiago Alexandre Gaspar Inácio dos Santos. Os primeiros socorros na PSP: a formação TECC no efetivo policial. 2024. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2024. p. IV–V.

VALENÇA (RJ). Guarda Municipal do Município de Valença. Projeto de capacitação em primeiros socorros. Valença: Prefeitura Municipal de Valença, 2019. p. 21–23.

WELYKY, Alexsandro Zanette. Acidente rodoviário e primeiros socorros: uma súmula para reduzir danos e sequelas a partir da perspectiva do cuidado e da educação em saúde. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Enfermagem) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. p. 4–5, 22.

Governança em rede e resposta a crises: sistema de comando de incidentes como catalisador da integração interinstitucional entre Guardas Municipais e Corpos Bombeiros Militares

Luiz Claudio Araújo Coelho*

José Ananias Duarte Frota**

RESUMO

Este artigo aborda a crescente complexidade da segurança pública e proteção civil no Brasil, que exige respostas integradas a incidentes diversos. Analisa a evolução das Guardas Municipais e sua sinergia com os corpos de bombeiros militares, configurando um potencial de complementaridade crucial. Argumenta que o Sistema de Comando de Incidentes é um catalisador essencial para a integração interinstitucional. O estudo, baseado em revisão bibliográfica e análise documental, explora desafios normativos, operacionais e culturais à cooperação, propondo a adoção plena do SCI para superar a fragmentação. Discute os princípios do SCI para otimizar a resposta a crises. Conclui-se que o SCI potencializa a colaboração, alinhando-se à repartição de competências e cooperação federativa, resultando em respostas mais eficazes, otimização de recursos e fortalecimento do SUSP.

Palavras-chave: Sistema de Comando de Incidentes. Governança em Rede. Guardas Municipais. Corpos de Bombeiros Militares.

1 INTRODUÇÃO

A segurança pública e a proteção civil no Brasil contemporâneo apresentam-se como campos de atuação de complexidade crescente, exigindo respostas multifacetadas e, acima de

* Coronel do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará. Atualmente exerce a função de Diretor de Ensino Bombeiro Militar da Academia Estadual de Segurança Pública – AESP/CE. Possui Mestrado Acadêmico em Educação e Especialização em Gestão Estratégica de Políticas de Segurança Pública ambos pela Universidade Estadual do Ceará, Especialização em Sistema Jurídico e Criminalidade pela Escola Superior do Ministério Público do Ceará, Graduação em Engenharia de Incêndio pela Academia de Bombeiro Militar do Distrito Federal e Graduação em Direito pela Faculdade Sete de Setembro. Tem experiência na área de Educação, Proteção e Defesa Civil e Segurança Contra Incêndio e Pânico. E-mail: lcaclaudio@yahoo.com.br.

** Coronel da Reserva Remunerada do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará, Comandante Geral do CBMCE no período de 2003 a 2006, Presidente da Liga Nacional dos Corpos de Bombeiros do Brasil no período de 2004 a 2006. Possui o Curso de Altos Estudos em Política e Estratégia pela Escola Superior de Guerra (1998). Atualmente é Diretor de Inteligência e Estudos Estratégicos do Instituto CTEM + , Delegado da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra no Ceará, membro do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil-MI/SEDEC e assessor de estudos e pesquisas do Conselho Nacional de Gestores de Proteção e Defesa Civil. Tem experiência na área de Proteção e Defesa Civil, Políticas Públicas e Programas Sociais. E-mail: duartefrota@gmail.com

tudo, integradas. Incidentes que vão desde acidentes urbanos corriqueiros a grandes desastres naturais, passando por eventos de massa e ocorrências criminais, demandam a mobilização e a coordenação eficiente de diversos atores estatais e, por vezes, da sociedade civil organizada. Nesse contexto, a eficácia das ações de resposta não reside apenas na capacidade individual de cada instituição, mas em sua aptidão para atuar em sinergia, superando a fragmentação e a sobreposição de esforços (FEMA, 2017). Conforme Oliveira (2010), a governança em rede, ao focar na coordenação e regulação de atores interdependentes que cooperam para produzir bens públicos, surge como um modelo essencial para este cenário complexo.

Tradicionalmente, a responsabilidade pela segurança pública tem sido atribuída preponderantemente às polícias militar e civil. No entanto, nas últimas décadas, observa-se uma reconfiguração desse cenário, com a ascensão e o reconhecimento do papel das Guardas Municipais como atores cada vez mais relevantes no sistema. Conforme a Lei nº 13.022/2014, e, de forma mais contundente, após a decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 608588 (Tema 656), julgado em fevereiro de 2025, as guardas tiveram suas atribuições ampliadas, sendo legitimadas para atuar no policiamento ostensivo e comunitário, proteção de pessoas e bens, e, fundamentalmente, na colaboração com os demais órgãos do Sistema Único de Segurança Pública. Adicionalmente, a tramitação da PEC nº 57/2023 no Congresso Nacional reforça essa busca por maior integração federativa e o reconhecimento definitivo do papel das guardas no cenário nacional.

Paralelamente, os corpos de bombeiros militares permanecem como um dos pilares da resposta a emergências e desastres, com sua expertise técnica em resposta a crises. A interface entre as Guardas Municipais, com sua capilaridade e conhecimento local, e os corpos de bombeiros, revela um potencial de complementaridade que, se plenamente explorado, pode resultar em ganhos substanciais para a segurança e proteção da população.

Contudo, a concretização dessa sinergia não é automática. Desafios de ordem legal, operacional e cultural, como a ausência de protocolos comuns, a incompatibilidade de sistemas de comunicação e as resistências institucionais, frequentemente dificultam a atuação conjunta. É nesse ponto que a lacuna se torna evidente: apesar da crescente necessidade de integração, falta um arcabouço metodológico amplamente adotado que formalize e otimize a interação entre esses diferentes órgãos no teatro operacional de ocorrências.

O presente artigo busca preencher essa lacuna, argumentando que o Sistema de Comando de Incidentes (SCI) não é apenas uma ferramenta útil, mas um *framework* essencial e imperativo para a operacionalização dessa colaboração. O SCI, com seus princípios de

comando unificado, terminologia comum e estrutura modular, oferece uma linguagem e um modelo de gestão padronizados que podem transformar a intenção de colaborar em uma prática operacional eficaz e segura (Amorim, 2024b; CBMGO, 2017). O reconhecimento da importância do SCI se reflete em sua disseminação global, incluindo experiências notáveis no Brasil desde 2003, como ferramenta para gestão de emergências (CBMDF, 2011).

Neste sentido, busca-se analisar o panorama atual das relações interinstitucionais entre Guardas Municipais e corpos de bombeiros militares no contexto da segurança pública brasileira, à luz das novas atribuições legais das guardas.

2. AS GUARDAS MUNICIPAIS NO CENÁRIO CONTEMPORÂNEO DA SEGURANÇA PÚBLICA

A compreensão do papel das Guardas Municipais, dos corpos de bombeiros militares e da relevância do Sistema de Comando de Incidentes exige uma imersão nos conceitos e no arcabouço legal que os delineiam. Esta seção visa aprofundar o entendimento sobre cada um desses pilares, contextualizando-os no panorama da segurança pública brasileira contemporânea e, em particular, no que tange à necessária integração interinstitucional.

As Guardas Municipais representam uma das faces mais dinâmicas e estratégicas do sistema de segurança pública brasileiro. Criadas inicialmente com a função primordial de proteção de bens, serviços e instalações municipais, sua atuação tem se expandido significativamente ao longo das últimas décadas, impulsionada por demandas sociais crescentes e por um reconhecimento progressivo de seu potencial na promoção da segurança urbana (Brasil, 2014).

Historicamente, a gênese das Guardas Municipais remonta ao período colonial. Contudo, foi a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 144, § 8º, que lhes conferiu status constitucional, estabelecendo-as como instituições destinadas à "proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei" (Brasil, 1988). O Estatuto Geral das Guardas Municipais representou um marco regulatório fundamental, ao detalhar suas competências, incluindo a colaboração com os órgãos de segurança pública e a atuação na proteção da vida, do patrimônio e na mediação de conflitos (Brasil, 2014).

No entanto, a interpretação e a extensão de suas atribuições foram objeto de intenso debate jurídico e político. Esse cenário de indefinição foi substancialmente alterado pela recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). Em fevereiro de 2025, ao julgar o Recurso Extraordinário 608.588 (Tema 656), o STF reconheceu a constitucionalidade da

ampliação das atribuições das Guardas Municipais, consolidando seu papel de relevância no sistema de segurança pública (Brasil, 2025). Essa decisão foi categórica ao autorizar a atuação das guardas em ações de segurança urbana, que incluem explicitamente o policiamento ostensivo e comunitário, a proteção de pessoas e bens, a realização de prisões em flagrante, e, crucialmente para o escopo deste artigo, a colaboração com os demais órgãos do Sistema Único de Segurança Pública¹⁵.

Essa modulação jurisprudencial conferiu às Guardas Municipais uma legitimidade jurídica sem precedentes para integrar de forma mais ativa e coordenada as estratégias de segurança. Complementarmente a essa decisão, a PEC nº 57/2023 tramita no Congresso Nacional, buscando consolidar e ampliar ainda mais o papel das guardas no sistema de segurança pública brasileiro. A PEC sinaliza uma tendência de maior integração e valorização dessas corporações ao reforçar o reconhecimento institucional e aprimorar o marco normativo, fomentando um debate aprofundado sobre seus desafios, competências e, sobretudo, as possibilidades de integração federativa no âmbito do SUSP.

2.1 Os Corpos de Bombeiros Militares e sua Atuação no SUSP

O Corpo de Bombeiros Militar no Brasil, embora frequentemente associado exclusivamente ao combate a incêndios, possui um escopo de atuação significativamente mais amplo e multifacetado, sendo um pilar essencial na segurança pública e, de forma ainda mais proeminente, na proteção civil. Sua natureza militar, herdada da estrutura das Forças Armadas e das Polícias Militares estaduais, confere-lhes disciplina, hierarquia e capacidade de resposta rápida em situações de crise.

As atribuições constitucionais do CBM, conforme o Artigo 144, § 5º, da Constituição Federal, assemelham-se às das Polícias Militares, subordinando-se aos governos estaduais. No entanto, suas competências são distintivas e abrangem uma vasta gama de serviços. As principais áreas de atuação incluem: combate a incêndios, busca e salvamento, atendimento pré-hospitalar, vistorias técnicas, atividades de proteção e defesa civil, dentre outras.

A inclusão dos corpos de bombeiros no Sistema Único de Segurança Pública¹⁶, formalizado pela Lei nº 13.675/2018, reforçou sua relevância no panorama nacional da segurança. Embora suas atividades primárias não sejam de policiamento ostensivo ou

¹⁵ É fundamental ressaltar que a Corte Constitucional delimitou que tais corporações não exercem funções de polícia judiciária, preservando a distinção constitucional de papéis.

¹⁶ O SUSP foi instituído pela Lei nº 13.675/2018.

investigação criminal, sua presença é vital na resposta a incidentes de grande magnitude, na gestão de crises e na proteção da vida e do patrimônio.

A interface entre os corpos de bombeiros e as Guardas Municipais é natural e, muitas vezes, complementar. Enquanto as guardas, com suas atribuições ampliadas, focam na segurança urbana e no policiamento comunitário, os corpos de bombeiros atuam na ponta da resposta a emergências, resgates complexos e gestão de riscos. Em diversas situações, como acidentes de trânsito com vítimas presas às ferragens, desabamentos, incêndios em edificações ou até mesmo eventos de grande concentração de público, a atuação conjunta e coordenada das duas corporações¹⁷ não é apenas desejável, mas absolutamente indispensável para garantir a eficácia da resposta, a segurança dos envolvidos e a otimização dos recursos públicos.

Em cenários de emergência e desastre, que frequentemente envolvem múltiplos riscos e demandam a atuação coordenada de diversos órgãos, a eficácia da resposta depende criticamente da capacidade de comunicação, coordenação e controle (Amorim, 2024b). É nesse contexto que o Sistema de Comando de Incidentes emerge como uma metodologia consolidada, testada e essencial para a gestão eficiente de crises (Amorim, 2024a; CBMGO, 2017).

O SCI, ou *Incident Command System*, foi desenvolvido na década de 1970, nos Estados Unidos, em resposta a uma série de incêndios florestais que evidenciaram a dificuldade de coordenação entre as diversas agências envolvidas. O grupo *Firefighting Resources of California Organized for Potential Emergencies* (FIREScope) concluiu que o problema residia na ineficácia de coordenação, e não na quantidade ou qualidade dos recursos (CBMDF, 2011).

O FIREScope identificou inúmeros problemas comuns às respostas a sinistros envolvendo múltiplos órgãos e jurisdições, tais como: falta de uma estrutura de comando clara, definida e adaptável às situações; dificuldade em estabelecer prioridades e objetivos comuns; falta de uma terminologia comum entre os órgãos envolvidos; falta de integração e padronização das comunicações; falta de planos e ordens consolidados. (CBMDF, 2011, p. 14).

Os princípios fundamentais do SCI, que garantem sua adaptabilidade e eficácia em uma vasta gama de incidentes – desde pequenos acidentes de trânsito até grandes desastres naturais ou eventos de massa –, incluem: comando unificado, manejo integral dos recursos,

¹⁷ A capacidade de corpos de bombeiros militares e guardas municipais de atuarem de forma sinérgica, respeitando suas competências e somando esforços, representa um ganho significativo para a capacidade de resiliência e resposta das comunidades.

terminologia comum, alcance do controle, organização modular, comunicação integrada, cadeia de comando, plano de ação do incidente, instalações padronizadas (Amorim, 2024b; CBMGO, 2017). O comando unificado permite que diferentes órgãos com jurisdição ou responsabilidade sobre o incidente colaborem sob uma única estrutura de comando, desenvolvendo um conjunto comum de objetivos e um plano de ação integrado. Cada órgão mantém sua autoridade e responsabilidades, mas opera dentro de um plano coordenado.

A relevância do SCI transcende o âmbito dos corpos de bombeiros e da proteção civil, sendo amplamente adotado por corporações policiais, serviços de saúde, defesa civil e outras organizações envolvidas na resposta a emergências. Ele fornece uma linguagem e uma estrutura universalmente compreendidas, facilitando a interoperabilidade e a coordenação entre órgãos com diferentes culturas organizacionais, missões e jurisdições.

2.2 Teorias da Governança em Rede e Colaboração Interinstitucional

A complexidade dos desafios contemporâneos na esfera pública, particularmente no campo da segurança, tem levado a um questionamento dos modelos tradicionais de gestão baseados em estruturas hierárquicas e departamentalizadas. Nesse cenário, as teorias da governança em rede e da colaboração interinstitucional ganham proeminência, oferecendo um arcabouço conceitual para entender como diferentes atores – governamentais e não governamentais – podem interagir de forma mais horizontal e sinérgica para alcançar objetivos comuns que transcenderiam a capacidade de uma única organização.

A governança em rede refere-se a um modelo de coordenação e regulação de atores independentes, mas interdependentes, que cooperam para produzir bens ou serviços públicos (Oliveira, 2010). Diferente da governança hierárquica (comando e controle) ou da governança de mercado (competição), a governança em rede se caracteriza pela interdependência mútua, compartilhamento de informações, confiança e compromisso com objetivos coletivos. Nesse modelo, a autoridade não reside exclusivamente em uma única entidade central, mas é distribuída e negociada entre os participantes da rede.

Para a segurança pública, essa abordagem é particularmente relevante, uma vez que nenhum órgão isoladamente detém todas as competências, recursos ou informações necessárias para enfrentar problemas multifacetados como a criminalidade, a violência urbana ou a gestão de desastres. A efetividade da segurança pública contemporânea depende cada vez mais da capacidade de diferentes atores – polícias (civil e militar), Guardas Municipais, bombeiros, defesa civil, ministério público, poder judiciário, e até mesmo a sociedade civil e o setor

privado – de atuarem de forma articulada.

A ausência de uma cultura de colaboração ou a persistência de modelos excessivamente hierárquicos e competitivos entre as instituições de segurança pública pode levar à duplicação de esforços, lacunas na cobertura, conflitos de atribuição, e, em última instância, à ineficácia das respostas estatais. O SUSP é uma clara manifestação do reconhecimento da necessidade da governança em rede e da colaboração interinstitucional, buscando promover a integração dos órgãos de segurança pública e defesa social.

Nesse contexto, a relação entre as Guardas Municipais e os corpos de bombeiros militares¹⁸ – dois atores com papéis distintos, mas frequentemente complementares em incidentes urbanos e desastres – torna-se um campo fértil para a aplicação dos princípios da governança em rede e da colaboração. É aqui que o SCI se insere como uma ferramenta prática e estruturada que permite operacionalizar a colaboração interinstitucional em tempo real, fornecendo os mecanismos de comunicação, planejamento e comando unificado essenciais para a governança em rede em situações de emergência. Ele transforma a teoria da colaboração em prática efetiva no terreno.

3. METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e descritivo. A abordagem metodológica fundamenta-se na revisão bibliográfica e na análise documental, buscando compreender e contextualizar a literatura existente sobre governança em rede, resposta a crises, Sistema de Comando de Incidentes e o papel das Guardas Municipais e corpos de bombeiros militares no cenário brasileiro.

As fontes documentais compreendem legislação brasileira pertinente, como a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), a Lei nº 13.675/2018 (que instituiu o SUSP), e decisões judiciais relevantes, como o Recurso Extraordinário 608588 (Tema 656) do Supremo Tribunal Federal, além de propostas de emenda constitucional como a PEC nº 57/2023. Para embasar a discussão sobre o SCI, foram utilizados manuais e documentos produzidos por instituições brasileiras, como o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF, 2011) e o Corpo de Bombeiros Militar de Goiás (CBMGO, 2017; CBMGO, 2014), bem como a experiência do Sistema de Comando em Operações (SCO) da Universidade Federal de Santa Catarina (Oliveira, 2010), e documentos

¹⁸ A efetiva sinergia entre essas instituições não se dará apenas por decreto, mas pela construção de relações de confiança, pelo entendimento mútuo de competências e, crucialmente, pela adoção de metodologias que facilitem a coordenação operacional

internacionais de referência como as publicações da *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) dos Estados Unidos (FEMA, 2017).

A análise desses documentos e da literatura foi realizada por meio de uma abordagem temática e comparativa, buscando identificar pontos de convergência, desafios e oportunidades para a integração interinstitucional entre Guardas Municipais e corpos de bombeiros militares no contexto da resposta a crises e da governança em rede.

4. ANÁLISE DA COLABORAÇÃO INTERINSTITUCIONAL E OS DESAFIOS DE INTEGRAÇÃO

A segurança pública e a proteção civil no Brasil são campos que, por sua natureza multifacetada e pela diversidade de ocorrências, exigem a atuação de múltiplos órgãos. Entre eles, as Guardas Municipais e os corpos de bombeiros militares emergem como atores cruciais, cujas atribuições, embora distintas em essência, frequentemente se complementam no terreno operacional¹⁹.

A ampliação das competências das Guardas Municipais, especialmente após a decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 608588 (Tema 656) em 2025, reconfigura significativamente o cenário de suas interfaces. Antes predominantemente focadas na proteção patrimonial, as Guardas Municipais agora têm legitimidade para atuar no policiamento ostensivo e comunitário, realizar prisões em flagrante e, crucialmente, colaborar com os demais órgãos do Sistema Único de Segurança Pública²⁰.

Apesar do potencial de sinergia, a cooperação entre Guardas Municipais e corpos de bombeiros militares encontra obstáculos em três dimensões principais. No aspecto normativo, persistem lacunas e ambiguidades na legislação infraconstitucional, agravadas pela diferença de regimes jurídicos: servidores civis no caso das guardas, militares no caso dos bombeiros, o que dificulta a harmonização de hierarquia e disciplina. No plano operacional, a ausência de protocolos comuns, falhas de comunicação e diferenças de doutrina e treinamento reduzem a

¹⁹ A efetividade da resposta a incidentes, sejam eles de natureza criminal, acidental ou de desastre, depende em grande parte da capacidade dessas instituições de atuar de forma coordenada.

²⁰ Essa diretriz abre caminho para uma parceria mais robusta e formalizada com os corpos de bombeiros em diversas situações. No âmbito da resposta a acidentes e emergências urbanas, as guardas municipais frequentemente atuam como primeiras respondentes juntamente com a polícia militar, exercendo funções de isolamento da área, controle do fluxo de pessoas e veículos e prestação de auxílio inicial às vítimas. Em grandes eventos e aglomerações, a guarda municipal desempenha papel central no ordenamento e segurança perimetral, enquanto os corpos de bombeiros militares assumem a prevenção e resposta a incêndios, o atendimento pré-hospitalar e a evacuação de locais em risco iminente. Nos desastres naturais ou em situações de defesa civil, cabe à guarda municipal apoiar a remoção de populações, a manutenção da ordem e o suporte logístico, ao passo que os corpos de bombeiros militares lideram as operações de busca, salvamento e avaliação de danos estruturais.

eficácia conjunta, agravadas pelas limitações de pessoal e recursos. No campo cultural, resistências institucionais, percepções desiguais de valor e a falta de uma cultura de cooperação ainda reforçam a lógica da autossuficiência.

A superação desses entraves exige tanto ajustes normativos quanto transformação cultural, em consonância com a lógica do federalismo cooperativo que estrutura o artigo 144 da Constituição Federal. Conforme destacam Silva (2007) e Mello (2010), a efetividade da segurança pública depende da clara repartição de competências e da cooperação institucional, reforçada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ao reconhecer a legitimidade da atuação das guardas em sinergia com os demais órgãos do sistema.

A ausência, ou mesmo a adoção incipiente, de um arcabouço metodológico como o Sistema de Comando de Incidentes agrava substancialmente os desafios da cooperação entre Guardas Municipais e corpos de bombeiros militares. Sem o SCI, a gestão interinstitucional em situações críticas tende a se mostrar desorganizada e reativa. Oliveira (2010) aponta problemas que impactam negativamente a administração de operações em situações críticas, entre os quais se destacam:

A falta de uma estrutura clara de comando; a dificuldade em estabelecer objetivos e prioridades comuns entre os organismos integrantes da operação; a falta do uso de uma terminologia comum entre os envolvidos; dificuldades de integração e padronização nas comunicações; ausência de planos e ordens consolidados para toda a operação; a falta de controle sobre os recursos disponíveis; a utilização inadequada de recursos especializados; a dificuldade no estabelecimento de áreas, acessos e instalações; produção precária e fragmentada de inteligência; relacionamento precário com a imprensa (Oliveira, 2010, p. 19-20).

O SCI, como demonstram estudos clássicos de gestão de emergências (Haddow; Bullock; Coppola, 2017), foi concebido justamente para superar tais barreiras, oferecendo uma linguagem e uma estrutura de comando universalmente compreendidas, que possibilitam a interoperabilidade entre diferentes órgãos. Sua não implementação impede que a complementaridade entre Guardas Municipais e corpos de bombeiros militares se converta em prática efetiva, transformando o potencial de sinergia em um conjunto desarticulado de esforços. Em termos constitucionais, essa lacuna metodológica colide com a lógica de repartição de competências prevista no artigo 144 da Constituição Federal, que pressupõe coordenação federativa e cooperação institucional (Silva, 2007; Mello, 2010). Nesse contexto, o SCI se revela como elo indispensável para que a colaboração deixe de ser mera intenção

normativa e se materialize em ação coordenada, eficiente e segura.

5. O SISTEMA DE COMANDO DE INCIDENTES COMO FERRAMENTA DE INTEGRAÇÃO

Diante dos desafios de interoperabilidade e coordenação que permeiam a relação entre Guardas Municipais e corpos de bombeiros militares, o Sistema de Comando de Incidentes apresenta-se como uma solução metodológica robusta. Mais que um conjunto de diretrizes, o SCI configura uma estrutura gerencial que, quando compreendida e aplicada por todos os atores envolvidos, tem potencial para transformar a colaboração interinstitucional de uma expectativa normativa em prática operacional eficaz (Haddow; Bullock; Coppola, 2017).

Os princípios do SCI promovem a padronização e a eficiência no manejo de incidentes. Entre seus pilares destaca-se o comando unificado, que permite a atuação conjunta de diferentes órgãos em um único posto de comando, sem subordinação hierárquica, mas com integração estratégica. Assim, em situações em que Guardas Municipais e corpos de bombeiros militares compartilham atribuições, o comando unificado viabiliza a elaboração de um único plano de ação do incidente (PAI), evitando ordens conflitantes, duplicação de esforços e lacunas de responsabilidade (Brasil, 2017). A contribuição das Guardas Municipais, marcada por sua capilaridade territorial e conhecimento comunitário, complementa a expertise técnica dos corpos de bombeiros em salvamento e combate a incêndios, constituindo verdadeira liderança tática integrada.

Outro aspecto é a padronização da comunicação, elemento central para a eficácia em emergências. O SCI estabelece terminologia uniforme e canais de informação comuns, reduzindo falhas comunicacionais e permitindo o uso racional dos recursos, frequentemente limitados no âmbito municipal. Essa padronização assegura que informações sobre vítimas, riscos e recursos sejam compartilhadas em tempo real, fortalecendo a coordenação entre Guardas Municipais, corpos de bombeiros militares e demais órgãos (FEMA, 2008).

Por fim, a estrutura modular e escalável do SCI permite adequar a estrutura à complexidade do incidente: de ocorrências de pequena monta até desastres de grande proporção. Essa adaptabilidade garante que tanto Guardas Municipais quanto corpos de bombeiros possam utilizar a metodologia em diferentes níveis de gravidade, preservando a coerência da resposta e a segurança da população. Essa característica flexível do SCI²¹, que se

²¹ A utilização conjunta do SCI já demonstra potencial em diferentes cenários. Em grandes eventos públicos, as guardas municipais podem assumir a segurança perimetral e o controle de público, enquanto os corpos de bombeiros se responsabilizam pela prevenção de incêndios e planos de evacuação. Sob o SCI, ambas instituições

adapta a qualquer tipo e tamanho de emergência ou situação crítica, e a qualquer combinação de organizações e jurisdições, o torna uma ferramenta de baixo custo e adaptável a novas tecnologias (Oliveira, 2010).

Assim, a adoção plena do SCI não apenas potencializa a cooperação entre Guardas Municipais e corpos de bombeiros, mas também concretiza a lógica constitucional do artigo 144 da Constituição Federal, que exige repartição de competências aliada à cooperação federativa (Silva, 2007; Mello, 2010). O reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da legitimidade da atuação ampliada das Guardas Municipais no RE 608.588 (Tema 656) reforça esse quadro, apontando o SCI como ferramenta indispensável para transformar o potencial de colaboração em sinergia operacional mensurável.

6. DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO

A despeito do intrínseco potencial do SCI como ferramenta de integração, a plena efetivação de sua metodologia e a consolidação de uma cultura colaborativa interinstitucional confrontam significativas barreiras. A identificação e análise desses obstáculos constituem o preâmbulo essencial para a formulação de recomendações que visem à otimização da coesão e eficácia na resposta de segurança pública e proteção civil.

A transição de um modelo de atuação segmentado para uma gestão de incidentes integrada, mediada pelo SCI, não se processa sem fricções. Os impedimentos primários à sua adoção abrangente e à solidificação da colaboração interinstitucional revelam-se multifacetados. Primeiramente, a prevalência de mentalidades hierárquicas e o corporativismo arraigado em muitas instituições de segurança pública representam um obstáculo substancial à colaboração (Abrucio, 2005; Lima e Ratton, 2011). Observa-se uma relutância em compartilhar a autoridade de comando ou em aceitar a atuação paritária de diferentes órgãos sob um comando unificado, visto que a percepção de que a colaboração pode diluir a autoridade ou a identidade institucional dificulta a adesão plena e a construção de confiança mútua (Rezende, 2009).

Em segundo lugar, a insuficiência de capacitação conjunta é notória. Embora os fundamentos do SCI integrem os currículos de formação de ambas as corporações, a instrução

compartilham o planejamento e a execução, reduzindo riscos e fortalecendo a confiança do público. Em acidentes complexos, os corpos de bombeiros tende a assumir o comando técnico, enquanto as guardas municipais atuam no isolamento da área e na logística, assegurando suporte contínuo. Já em desastres naturais, o SCI permite a coordenação de múltiplas funções: as guardas municipais garantem evacuação, abrigos e patrulhamento, enquanto os corpos de bombeiros conduzem operações de busca e resgate.

ocorre majoritariamente de forma isolada. A carência de exercícios simulados e capacitações interinstitucionais impede o desenvolvimento de uma compreensão recíproca das doutrinas e procedimentos, e, crucialmente, obsta a prática da interoperabilidade em cenários dinâmicos e complexos (Nascimento, 2011; Goulart, 2013). Adicionalmente, as lacunas na comunicação e interoperabilidade tecnológica constituem um desafio premente. A infraestrutura de comunicação entre as Guardas Municipais e os corpos de bombeiros militares, e outros órgãos, frequentemente carece de interoperabilidade, com diferenças em frequências de rádio, sistemas de despacho desintegrados e a ausência de plataformas digitais comuns para o compartilhamento de informações em tempo real que comprometem a operação unificada, mesmo na presença de vontade colaborativa (Barbosa, 2009; Farias, 2015).

Outro ponto crítico reside nas limitações orçamentárias e de recursos humanos. A efetiva implementação e sustentação de programas de treinamento em SCI, a aquisição de equipamentos de comunicação compatíveis e a alocação de pessoal dedicado à coordenação interinstitucional demandam investimentos que nem sempre são priorizados nas alocações orçamentárias (Melo, 2005; Arretche, 2003). Finalmente, a fragilidade legal da colaboração manifesta-se no vácuo normativo. Apesar de decisões judiciais como o RE 608588 (Tema 656 do STF) e discussões legislativas (PEC 57/2023) incentivarem a colaboração, a ausência de marcos legais claros – leis estaduais, decretos municipais ou convênios interinstitucionais – para a aplicação mandatória do SCI em cenários específicos, condiciona a colaboração à discricionariedade e ao esforço individual, evidenciando uma lacuna na institucionalização (Abrucio, 2005; Pires, 2012).

Para mitigar os obstáculos e potencializar a sinergia entre Guardas Municipais e corpos de bombeiros militares, propõem-se recomendações que exigem uma abordagem sistêmica e multifacetada. É imperativo desenvolver e implementar programas de capacitação e treinamento conjunto em SCI para ambas as instituições, com foco intensivo em exercícios de campo e simulações que mimetizem cenários de emergência complexos. Tais iniciativas não só aprimoram a proficiência técnica, mas forjam confiança e fortalecem os laços interpessoais, elementos cruciais para a colaboração eficaz (Rezende, 2009).

Adicionalmente, a institucionalização de protocolos e planos de ação conjuntos é mandatório. Isso implica na formalização de procedimentos operacionais padrão (POPs) para a atuação integrada em incidentes que demandem a participação de Guardas Municipais e corpos de bombeiros militares (acidentes com múltiplas vítimas, incêndios de grande porte, desastres naturais), através da elaboração colaborativa de manuais que definam claramente os

papéis, responsabilidades, canais de comunicação e prioridades sob a estrutura do SCI.

Um investimento estratégico em tecnologia de comunicação interoperável faz-se necessário para assegurar que Guardas Municipais e corpos de bombeiros militares possam comunicar-se de forma fluida e segura em campo. Recomenda-se a aquisição de sistemas de rádio digital interoperáveis, plataformas de despacho e gerenciamento de ocorrências integradas, e softwares de mapeamento que permitam o compartilhamento de dados em tempo real. A padronização de equipamentos e a criação de redes de comunicação dedicadas para emergências são cruciais para essa interoperabilidade (Barbosa, 2009; Farias, 2015).

O fomento a uma cultura de cooperação e reconhecimento mútuo é essencial para a superação das barreiras culturais, exigindo o incentivo a visitas, intercâmbios e fóruns de discussão interinstitucionais. A liderança de todas as instituições envolvidas deve atuar como principal vetor dessa mudança, exemplificando e exigindo a colaboração, e reconhecendo o valor complementar de cada órgão (Vergara, 2014). Por fim, o ajuste na legislação e o estabelecimento de convênios formais são fundamentais. É imperativo estimular a criação de leis ou decretos estaduais/municipais que formalizem a adoção do SCI como padrão de gestão de incidentes multiagenciais. O desenvolvimento de convênios de cooperação técnica e operacional entre Guardas Municipais, corpos de bombeiros militares e outros órgãos deve detalhar responsabilidades, mecanismos de acionamento e coordenação, conferindo respaldo legal à colaboração (Abrucio, 2005; Pires, 2012).

No contexto específico do Ceará, a implementação das recomendações supracitadas reveste-se de valor estratégico para subsidiar a formulação de políticas públicas mais eficazes. Ao formalizar a aplicação do SCI e promover a integração entre as Guardas Municipais cearenses e o Corpo de Bombeiros Militar do Ceará, o estado e seus municípios podem edificar um sistema de resposta a emergências e segurança pública mais robusto e eficiente. Tal iniciativa culmina na otimização de recursos, através de uma alocação mais inteligente e eficiente dos recursos e do efetivo; na melhora da resposta a crises, com a redução dos tempos de resposta e ações coordenadas, resultando em maior salvaguarda de vidas e proteção patrimonial; no fortalecimento da confiança pública, pela elevação da percepção de segurança e eficácia das instituições; e na consolidação do SUSP, pela concretização de sua filosofia no nível operacional, convertendo a colaboração em ação articulada.

Essas ações conjuntas não só aprimoram a capacidade operacional das instituições, mas também consolidam o papel das Guardas Municipais como parceiros indispensáveis no cenário ampliado da segurança pública, alinhando-se plenamente com as expectativas geradas

pela decisão do STF e pelas discussões da PEC 57/2023.

7. CONCLUSÃO

O cenário da segurança pública e proteção civil no Brasil é caracterizado por desafios crescentes e pela necessidade imperativa de respostas integradas e eficientes. Neste artigo, explorou-se a dinâmica das relações interinstitucionais entre as Guardas Municipais e os corpos de bombeiros militares, e o papel estratégico que o Sistema de Comando de Incidentes pode desempenhar como catalisador dessa integração.

A análise revelou que, embora Guardas Municipais e corpos de bombeiros militares possuam missões e competências distintas, suas áreas de atuação se interceptam significativamente em diversas situações críticas, como acidentes, grandes eventos e desastres naturais.

Contudo, a colaboração entre essas instituições, apesar de desejável e necessária, enfrenta barreiras significativas de natureza normativa, operacional e cultural. A ausência de protocolos comuns, a incompatibilidade de sistemas de comunicação, a falta de treinamento conjunto e o corporativismo são obstáculos que, se não superados, limitam a eficácia da resposta e comprometem a segurança da população e dos próprios agentes dos órgãos envolvidos.

Demonstrou-se que o SCI oferece o arcabouço metodológico ideal para superar esses desafios. Seus princípios de comando unificado, terminologia comum, organização modular, comunicação integrada e plano de ação padronizado fornecem uma estrutura robusta para que Guardas Municipais e corpos de bombeiros militares possam operar de forma coesa, otimizando recursos, minimizando riscos e maximizando a efetividade das operações conjuntas. O SCI transforma a colaboração em uma prática operacional tangível, permitindo que a sinergia potencial se materialize em ações coordenadas e eficientes em campo.

As implicações práticas deste estudo são vastas. A efetiva adoção do SCI e o fortalecimento da colaboração entre Guardas Municipais e corpos de bombeiros militares representam um avanço crucial para a segurança pública e a proteção civil no Brasil. Essa integração resulta em respostas mais rápidas e eficazes, pela coordenação aprimorada que reduz o tempo de resposta e aumenta a eficácia das ações em incidentes, salvando vidas e protegendo o patrimônio; na otimização de recursos, pelo uso racional e coordenado de pessoal, equipamentos e verbas públicas, evitando duplicação de esforços e desperdício; no aumento da segurança dos respondedores, por meio de um ambiente operacional mais

organizado e controlado que reduz os riscos para os agentes envolvidos nas ocorrências; e no fortalecimento do SUSP, pela prática da integração interinstitucional que contribui para a consolidação da filosofia do Sistema Único de Segurança Pública em nível operacional.

No contexto específico do Ceará, as análises e recomendações apresentadas neste artigo podem subsidiar a formulação de políticas públicas mais eficazes. A proatividade na implementação de programas de treinamento conjunto em SCI, o desenvolvimento de protocolos operacionais formais e o investimento em comunicação interoperável são passos concretos para que o Estado e seus municípios fortaleçam suas capacidades de resposta a emergências e melhorem a qualidade dos serviços de segurança e proteção civil.

Para aprofundar o debate e enriquecer o conhecimento na área, sugere-se que futuras pesquisas abordem estudos de caso empíricos, com a realização de análises detalhadas em municípios ou estados que já implementaram o SCI para Guardas Municipais e corpos de bombeiros, investigando os impactos práticos, sucessos e desafios; bem como análises comparativas entre modelos de colaboração e aplicação do SCI em diferentes contextos municipais e estaduais, identificando as melhores práticas e os fatores de sucesso. Além disso, é relevante a realização de pesquisas qualitativas que explorem a percepção dos próprios agentes das guardas e dos corpos de bombeiros sobre a colaboração e a utilização do SCI, identificando barreiras culturais e facilitadores, e o impacto da legislação, acompanhando a implementação da PEC 57/2023, caso seja aprovada, e analisando seus efeitos na integração entre as diversas forças de segurança, incluindo Guardas Municipais e corpos de bombeiros.

Em síntese, a integração entre Guardas Municipais e corpos de bombeiros militares, mediada e estruturada pelo Sistema de Comando de Incidentes, não é apenas uma possibilidade, mas uma necessidade estratégica e operacional para aprimorar a capacidade de resposta do Estado brasileiro diante dos complexos desafios da segurança pública contemporânea.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve ensaio sobre a experiência brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 1-13, 2005.
- AMORIM, W. de. **Introdução ao Sistema de Comando de Incidentes (SCI-100)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. do Autor, 2024a.
- AMORIM, W. de. **Curso Básico do Sistema de Comando de Incidentes para Resposta Inicial (SCI-200)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. do Autor, 2024b.

AMORIM, W. de. **Manual Intermediário SCI-300 para Incidentes em Expansão**. Rio de Janeiro: Ed. do Autor, 2024c.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 17-26, 2003.

BARBOSA, A. F. Governo Eletrônico no Brasil: uma análise das dimensões da oferta e da demanda. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 601-628, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília: Presidência da República, 2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Instrução Normativa nº 01/2017 – Sistema de Comando de Incidentes**. Brasília: MIN, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 608.588/SC (Tema 656 da Repercussão Geral)**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 27 fev. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 14 ago. 2025.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. **Manual de Sistema de Comando de Incidentes (SCI)**. Brasília: CBMDF, 2011.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. **Norma Operacional n. 14: Sistema de Comando de Incidentes**. Goiânia, CBMGO, 2014.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. **Manual Operacional de Bombeiros: Sistema de Comando de Incidente – SCI**. Goiânia: CBMGO, 2017.

FARIAS, P. F. **Governança da tecnologia da informação na segurança pública: desafios e oportunidades para a implementação de sistemas integrados**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FEMA. FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY. **National Incident Management System**. 3. ed. Washington: U.S. Department of Homeland Security, 2017.

FEMA. FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY. **National Incident Management System: Incident Command System**. Washington: U.S. Department of Homeland Security, 2008.

GOULART, M. E. **Gestão de Riscos e Desastres no Brasil: Desafios e Perspectivas de Atuação Interinstitucional**. 2013. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

HADDOW, G. D.; BULLOCK, J. A.; COPPOLA, D. P. **Introduction to Emergency Management**. 6. ed. Burlington: Butterworth-Heinemann, 2017.

LIMA, R. S.; RATTON, J. L. (Org.). **As Polícias no Brasil: dilemas e perspectivas**. Belo Horizonte: PUC, 2011.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELO, M. A. O federalismo fiscal no Brasil: um modelo de gestão intergovernamental e seus desafios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 6, p. 1125-1153, 2005.

NASCIMENTO, P. P. B. **Coordenação de ações em desastres naturais**: o caso da defesa civil no município de Niterói. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

OLIVEIRA, M. de. **Gerenciamento de desastres**: Sistema de Comando em Operações. Florianópolis: Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, 2010.

PIRES, Á. O. **O controle social da polícia e os direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

REZENDE, F. C. Governança em Redes de Políticas Públicas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 161-179, 2009.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VERGARA, S. C. **Gestão de Pessoas**. São Paulo: Atlas, 2014.

A atuação da Guarda Municipal de Fortaleza em números: indicadores, tendências e o protagonismo na Segurança Pública local (2021-2024)

Geraldo Rodrigues da Silva Junior*

Francisco Davi Barros Pacheco**

RESUMO

Este artigo analisa a atuação da Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) no período de 2021 a 2024, com o objetivo de identificar tendências e discutir seu protagonismo na segurança cidadã. A partir de uma pesquisa quantitativa e descritiva, fundamentada nos dados do Sistema de Gerenciamento de Atividade e Ocorrência (ATIVO), foram examinados os indicadores de Atividades, Ações e Ocorrências para delinear o perfil operacional da corporação. Os resultados revelam um duplo movimento: uma expressiva expansão quantitativa, com aumento em todos os indicadores de produtividade, e uma profunda transformação qualitativa. Essa transformação é evidenciada pela mudança na natureza das demandas, que transitaram de crimes patrimoniais, como o roubo, para atendimentos de apoio institucional, salvamento aquático e assistência ao cidadão. A análise demonstra a consolidação de um modelo de atuação preventivo e de proximidade, sustentado pela alta proporção de ações que não evoluem para ocorrências formais e pelo fato de a comunidade ser a principal fonte de acionamento. Conclui-se que a GMF transcendeu o papel de guarda patrimonial, consolidando-se como um ator polivalente e indispensável na segurança pública local, com forte atuação na prevenção, mediação de conflitos e suporte cidadão.

Palavras-chave: Guarda Municipal; Policiamento de Proximidade; Indicadores de Segurança.

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre o papel das Guardas Municipais (GMs) na segurança pública brasileira tem se intensificado, impulsionado por um novo arcabouço legal e por uma crescente demanda social por modelos de policiamento mais próximos da comunidade. A promulgação do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei Federal nº 13.022/2014) foi um passo fundamental, estabelecendo normas gerais para essas instituições e definindo como princípios mínimos de sua atuação o patrulhamento preventivo e o compromisso com a evolução social da comunidade. Essa legislação abriu caminho para uma reinterpretação da função das GMs, que, segundo especialistas, devem ter sua "ênfase na prevenção e não na repressão, na antecipação

* Autor: Subinspetor Guarda Municipal de Fortaleza; Assessor da Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC); Graduado em Segurança Pública e Geografia; Pós-Graduando em Análise de Dados como Método de Apoio às Políticas Públicas; Email: rodriguesgeraldo83@gmail.com.

** Coautor: Guarda Municipal de Fortaleza; Assessor da Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC); Graduado em Hotelaria; Pós-Graduado em Gestão Pública; Email: daviibarrosgmail.com.

dos problemas e não na sua manifestação" (Zaverucha, 2005, p. 152).

Essa transformação ganhou força com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que, ao julgar o Recurso Extraordinário 608.588 (Tema 656), reconheceu a constitucionalidade de sua atuação em ações de segurança urbana, incluindo o policiamento ostensivo e comunitário (STF, 2025). Tal entendimento, alinhado ao que traz a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 57/2023, que propõe alterar o artigo 144 da Constituição Federal e transformar as GMs em Polícias Municipais (Brasil, PEC nº 57/2023), que visa a consolidar a posição dessas corporações como integrantes estratégicos do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Nesse novo cenário, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) tem sido um defensor proeminente do modelo de proximidade, que se baseia na premissa de que a prevenção da violência e da criminalidade envolve um conjunto de fatores que extrapolam a atuação policial e exigem políticas públicas intersetoriais (Fbsp, 2023).

No contexto do Ceará, essas mudanças no cenário nacional demandam análises aprofundadas sobre o protagonismo assumido pelas GMs. Para além da reconfiguração legal, torna-se imperativo investigar, a partir de dados empíricos, como essa atuação se manifesta na prática. A análise de indicadores concretos é fundamental para subsidiar a formulação de políticas mais eficazes e para qualificar o debate sobre a real contribuição dessas instituições para a segurança cidadã.

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo central analisar quantitativamente a atuação da GMF no período de 2021 a 2024, identificando suas principais tendências operacionais e o seu perfil de atendimento. A análise é fundamentada nos dados extraídos do Sistema de Gerenciamento de Atividade e Ocorrência (ATIVO), uma ferramenta estratégica da corporação que visa registrar, acompanhar e subsidiar o planejamento de ações e a tomada de decisões (Copsec; Sesec, 2024). Serão explorados os indicadores de Atividades, Ações e Ocorrências para delinear o papel multifacetado que a GMF tem desempenhado na capital cearense.

Para cumprir tal objetivo, o trabalho está estruturado da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se a metodologia, detalhando a fonte de dados e os indicadores utilizados na análise. Em seguida, na seção de análise e discussão dos resultados, são explorados os dados sob três óticas: a expansão do volume operacional da GMF, o caráter preventivo e comunitário de sua atuação e a notável diversificação no perfil das demandas atendidas. Por fim, as considerações finais sintetizam os achados e discutem as implicações do protagonismo da GMF para o cenário da segurança pública local.

2. METODOLOGIA

O presente trabalho se estrutura como uma pesquisa descritiva com abordagem quantitativa. Conforme defende Antônio Carlos Gil (2008), a pesquisa descritiva é fundamental para investigações que buscam expor as características de determinado fenômeno, estabelecendo relações entre variáveis e fatos por meio da observação, registro e análise, sem que o pesquisador os manipule. O estudo utiliza dados secundários extraídos do ATIVO, que é a plataforma online de gestão da GMF. Bem como, dados que foram obtidos por meio do Relatório de Atendimentos da GMF divulgado pela Coordenadoria de Políticas de Segurança Cidadã (COPSEC), vinculada à Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC) da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF).

O ATIVO foi implementado com o objetivo de subsidiar o planejamento das ações e otimizar a alocação de recursos, funcionando como uma ferramenta para a tomada de decisões dos gestores. Essa abordagem gerencial alinha-se à crescente valorização da análise de dados para a formulação de políticas de segurança mais eficientes e baseadas em evidências (Kahn, 2011). A metodologia do sistema baseia-se na coleta e organização sistemática de dados inseridos pelas diversas unidades operacionais da GMF. As informações são submetidas a processos de validação para assegurar a integridade estatística, permitindo a identificação de padrões, tendências e áreas com maior incidência de demandas (Copsec; Sesecc, 2024).

A análise deste artigo está fundamentada em três categorias de indicadores centrais, conforme definidas pelo próprio ATIVO: Atividades; Ações e Ocorrências. Logo abaixo, apresenta-se, no quadro 1, a correspondência entre a definição de cada indicador e exemplos práticos, de modo a aprofundar a compreensão conceitual das categorias analisadas.

Quadro 1 - Correspondência entre indicadores e exemplos práticos na coleta de dados do Sistema ATIVO

Indicador	Definição	Exemplo Prático
Atividade	Refere-se ao registro de toda e qualquer rotina diária das equipes móveis e das guarnições fixas. Uma atividade é gerada no início do serviço e finalizada ao seu término, representa a missão principal da equipe.	Patrulhamento Preventivo Ostensivo Geral" na área do bairro Centro, das 7h às 19h.
Ação	É a demanda gerada a partir de uma atividade que exige uma intervenção específica das equipes. Estas se dividem em dois grupos principais: Rotinas preventivas/operacionais, que englobam intervenções diretas em campo como patrulhamento e fiscalização; e Rotinas administrativas, focadas no suporte e manutenção das operações.	Durante o patrulhamento, a equipe realiza uma Permanência, uma Patrulha interna ou uma fiscalização de trânsito.
Ocorrência	É registrada quando a evolução de uma atividade ou ação demanda a formalização do ocorrido. O desfecho pode ser uma resolução no próprio local do atendimento ou a condução dos envolvidos a uma	Ao longo de um patrulhamento ou permanência, a guarnição se depara com um roubo a pessoa ou um dano ao patrimônio pública, acontece a

	delegacia de polícia.	intervenção que desencadeia o registro da ocorrência com resolução in loco ou condução à Delegacia policial.
--	-----------------------	--

Fonte: Adaptado de COPSEC/SESEC, 2025.

O escopo temporal da análise compreende o período completo de 1º de janeiro de 2021 a 31 de dezembro de 2024, conforme os dados consolidados, registrados no banco de dados do ATIVO. O procedimento analítico consistiu na aplicação de estatística descritiva para calcular frequências, variações percentuais e distribuições dos dados, a fim de identificar as principais tendências e os padrões mais relevantes na atuação da GMF ao longo da série histórica.

3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise dos dados operacionais da GMF, coletados pelo ATIVO, oferece um panorama sobre a evolução e o perfil de atuação da corporação. Os resultados, discutidos a seguir, revelam não apenas um crescimento quantitativo, mas uma significativa transformação qualitativa no papel desempenhado pela GMF na segurança pública da capital cearense.

3.1. A expansão operacional da GMF

O primeiro aspecto que emerge dos dados é a notável expansão quantitativa das operações da GMF no período analisado. Conforme a Figura 1, entre 2021 e 2024, a corporação registrou um total de 156.270 atividades, desenvolveu 525.660 ações e atendeu a 7.847 ocorrências. Este crescimento não representa apenas um aumento no número absoluto de atendimentos, mas reflete também o fortalecimento da capacidade operacional e da presença institucional no território urbano.

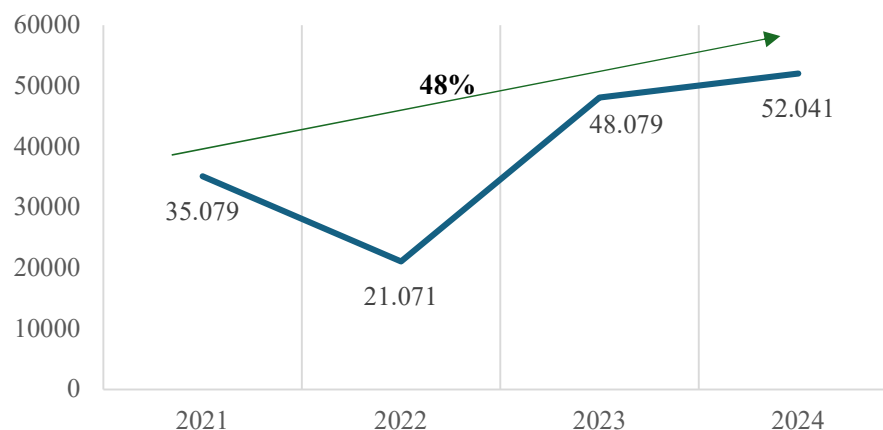
Figura 1 - Atendimentos GMF registrados no Sistema ATIVO de 2021 a 2024



Fonte: Adaptado de COPSEC/SESEC, 2025.

O crescimento é ainda mais evidente na análise da série histórica: consoante o gráfico 1, o número de atividades anuais apresentou uma variação de 48%, evidenciando uma tendência de intensificação dos esforços operacionais no período. Tal expansão pode ser atribuída a fatores como o aprimoramento dos protocolos de patrulhamento, a incorporação de tecnologias de monitoramento e o aumento do efetivo empregado nas operações de campo.

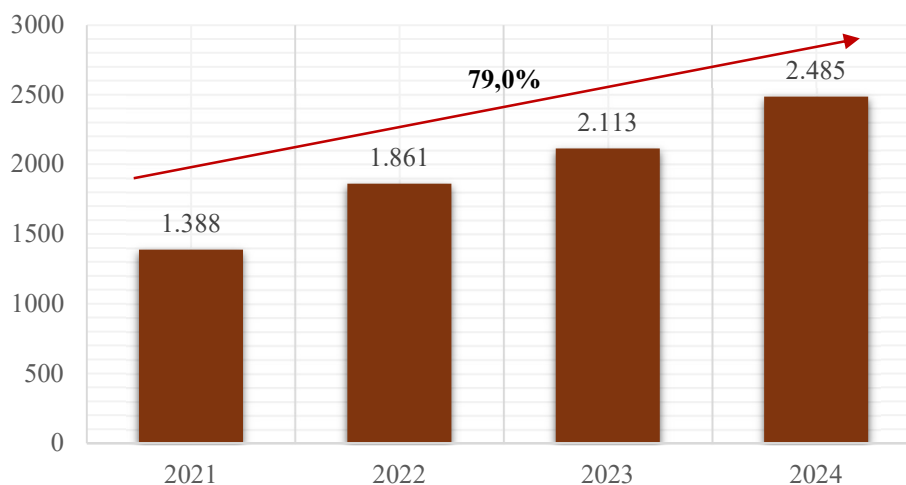
Gráfico 1 - Atividades realizadas pela GMF registradas no Sistema ATIVO de 2021 a 2024



Fonte: Adaptado de COPSEC/SESEC, 2025.

Já no gráfico 2, logo abaixo, pode se observar que o total de ocorrências atendidas saltou 79,0% no período supracitado. Essa escalada numérica demonstra um aumento expressivo no volume de serviços prestados e indica uma presença cada vez mais consolidada e visível da Guarda Municipal no cotidiano da cidade de Fortaleza.

Gráfico 2 - Total de ocorrências atendidas e percentual de variação (2021 a 2024)



Fonte: Adaptado de COPSEC/SESEC, 2025.

Aprofundando a análise, na tabela 1, o indicador de Ações revela a magnitude do trabalho executado em um nível granular. As ações representam cada intervenção individual realizada pelas equipes durante suas atividades diárias. No período de 2021 a 2024, foram contabilizadas 525.660 ações no total. O crescimento anual foi consistente, partindo de 104.519 ações em 2021 e chegando a 187.404 em 2024, um aumento de 79,30% no volume de intervenções. Dentro desse universo, uma única ação pertencente ao Grupo Rotina Preventiva/Operacional, o Patrulhamento, foi registrada mais de 175.000 vezes, evidenciando a intensidade da presença ostensiva e preventiva como o verdadeiro motor por trás do volume de trabalho da GMF.

Tabela 1 - Ações categorizadas por grupo de rotinas pela GMF e a variação (%) no período de 2021 a 2024

Ações categorizadas por grupo - GMF	2021	2022	2023	2024	Total Geral	Variação (%) Geral	Variação (%) 2021 a 2024
Rotina Administrativa	11.966	8.468	50.361	57.390	128.185	24,39%	379,61%
Rotina Preventiva/Operacional	92.553	55.335	119.573	130.014	397.475	75,61%	40,48%
Total Geral	104.519	63.803	169.934	187.404	525.660	100,00%	79,30%

Fonte: Adaptado de COPSEC/SESEC, 2025.

Adicionalmente, conforme a tabela 2, a expansão operacional da GMF não se deu apenas em volume, mas também em escopo e complexidade, refletindo uma diversificação das competências da corporação. Um exemplo notável é a atividade de Patrulhamento Aquático/monitoramento de Banhista, que apresentou um crescimento de 976,22% no período, demonstrando a consolidação de uma capacidade especializada para atender a uma demanda específica da orla de Fortaleza. Outro exemplo relevante é a atividade de Atendimento à Mulher Vítima de Violência, que registrou um aumento de 36,40% entre 2023 e 2024. Esse crescimento em nichos especializados demonstra uma maturação institucional, onde a expansão significa não apenas fazer mais, mas também abranger novas e complexas responsabilidades de segurança e proteção social.

Tabela 2 – Principais Atividades especializadas realizadas pela GMF com variação (%) expressiva no período de 2021 a 2024

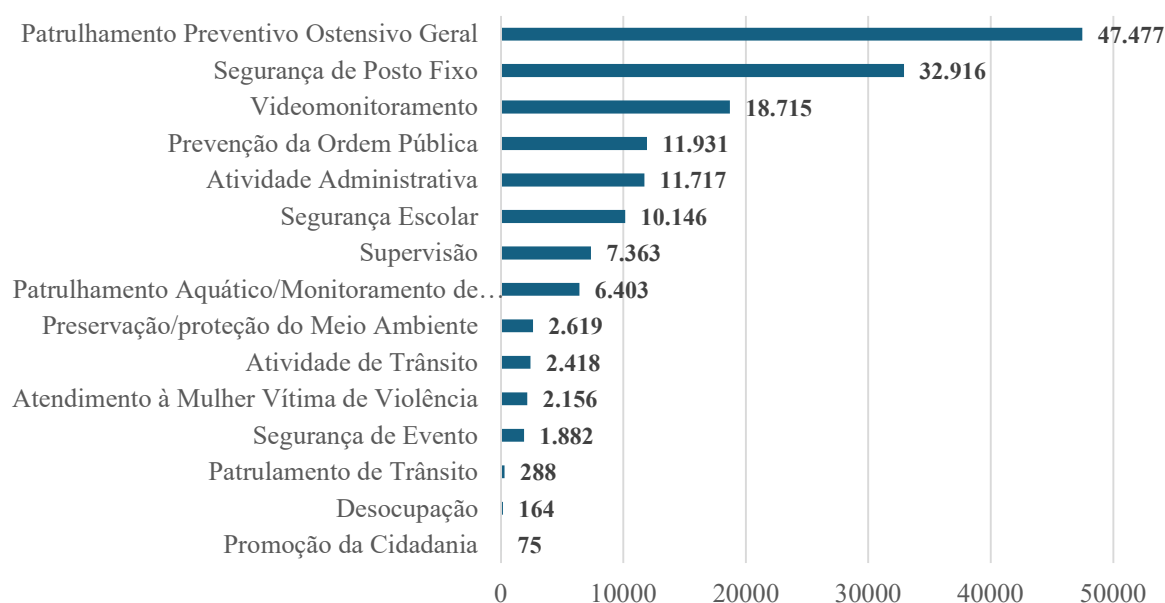
Atividades Realizadas por ano - GMF	2021	2022	2023	2024	Total Geral	Variação (%) Geral	Variação (%) 2021 a 2024	Variação (%) 2023 a 2024
Atendimento à Mulher Vítima de Violência	0	0	912	1.244	2.156	1,38%	36,40%	36,40%
Patrulhamento Aquático / Monitoramento de Banhista	286	600	2.439	3.078	6.403	4,10%	976,22%	26,20%

Fonte: Adaptado de COPSEC/SESEC, 2025.

3.2. O caráter da atuação: prevenção e proximidade

Pode se observar, no gráfico 3, que além do crescimento em volume, a natureza das ações da GMF aponta para um modelo de segurança focado na prevenção e na proximidade com a comunidade. A atividade mais realizada pela corporação no período foi o Patrulhamento Preventivo Ostensivo Geral, com 47.477 registros, correspondendo a 30,38% de todas as atividades. Essa priorização na Atividade de Patrulhamento é reforçada pela análise das ações desenvolvidas, supracitadas na seção 3.1, em que as Rotinas Preventivas/Operacionais (como patrulhas, blitz e fiscalizações) representam 75,61% do total, em detrimento das Rotinas administrativas.

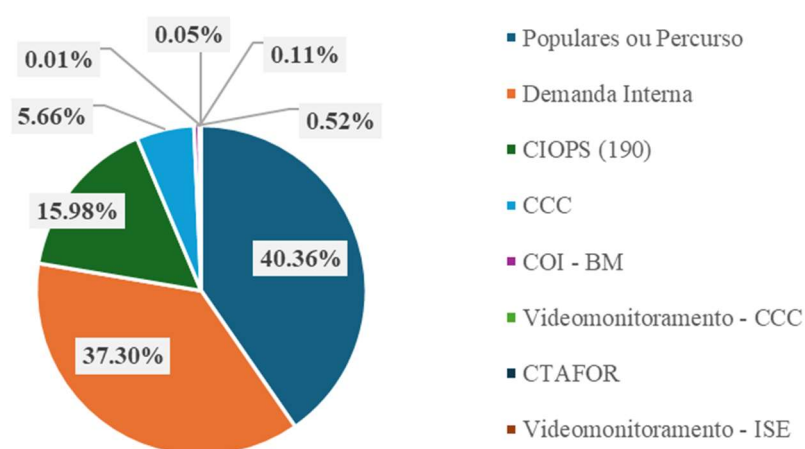
Gráfico 3 – Total de Atividades realizada pela GMF no período de 2021 a 2024



Fonte: Adaptado de COPSEC/SESEC, 2025.

Um dos indicadores mais significativos do caráter comunitário da GMF é a origem de suas demandas, conforme disposto logo abaixo no gráfico 4. No período estudado, 40,36% das ocorrências foram geradas por chamadas de Populares ou no Percurso da equipe, superando as Demandas Internas (37,30%) e as acionadas pela Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança - CIOPS (15,98%). Isso sugere que o cidadão percebe a GMF como uma força acessível e de primeira resposta, recorrendo a ela de forma espontânea, o que é um forte indício de confiança e legitimidade.

Gráfico 4 - Origem de chamadas das Ocorrências atendidas pela GMF (2021 a 2024)



Fonte: Adaptado de COPSEC/SESEC, 2025.

Ao examinar as mais de 397 mil Atividades do grupo Rotinas Preventivas/Operacionais, percebe-se na tabela 3, abaixo, a diversidade do trabalho de prevenção. As ações de Patrulhamento e Permanência Operacional (presença ostensiva em um ponto fixo) lideram com folga, somando mais de 246 mil registros nos quatro anos. No entanto, outras ações revelam a multifuncionalidade da força: a Fiscalização, com mais de 20 mil registros, demonstra um papel ativo na manutenção da ordem urbana, enquanto a Atividade de Trânsito, com mais de 7 mil registros, evidencia a importância da GMF para a fluidez e segurança do trânsito da cidade, especialmente durante grandes eventos. Essa variedade de ações de alto volume pinta o retrato de uma corporação que atua ativamente na antecipação e mitigação de desordens.

Tabela 3 - Ações do grupo Rotinas preventivas/operacionais categorizadas por tipologias pela GMF no período de 2021 a 2024

Ações de Rotina Preventiva/Operacional categorizadas por tipologias - GMF	2021	2022	2023	2024	Total Geral
Patrulhamento	28.612	18.785	41.255	39.996	128.648
Permanência Operacional	51.832	23.675	21.829	20.566	117.902
Fiscalização	6.313	3.381	6.084	5.195	20.973
Atividade de Trânsito (controle de tráfego; blitz; Reboque; Batedores/escoltas)	2.850	846	1.576	1.910	7.182
Demais ações	2.946	8.648	48.829	62.347	122.770

Fonte: Adaptado de COPSEC/SESEC, 2025.

Talvez a evidência quantitativa mais contundente do foco na prevenção esteja na proporção entre as ações realizadas e as ocorrências formalizadas. Enquanto foram registradas 7.847 ocorrências, o número total de ações no mesmo período ultrapassou 525 mil. Isso resulta em uma proporção de aproximadamente 67 ações executadas para cada ocorrência que necessitou de um registro formal (FAOC). Esse dado é crucial, pois sugere que a grande maioria do trabalho diário da GMF consiste em intervenções de baixa complexidade — como orientação ao público, mediação de pequenos conflitos e a simples presença dissuasora — que são resolvidas com sucesso antes de escalarem a ponto de se tornarem um problema de polícia investigativa. Esse modelo, onde as ocorrências formais são apenas a ponta visível de um imenso volume de trabalho preventivo, materializa em números o conceito de policiamento de proximidade com viés comunitário.

3.3. A diversificação das demandas: do crime comum ao apoio cidadão

A diversificação do perfil das ocorrências atendidas representa, possivelmente, a principal transformação destacada pelos dados. Conforme observa-se na tabela 4, abaixo, houve uma nítida mudança na natureza da principal demanda ano a ano: se em 2021 e 2022 a ocorrência mais comum era Roubo, em 2023 passou a ser Apoio a Instituições Públicas, e em 2024, Afogamento não fatal. Essa tendência é corroborada pela redução registrada no grupo B – Ocorrências Contra o Patrimônio público ou privado (-36,8%) e no grupo F – Ocorrências com Entorpecentes (-83,1%), ao mesmo tempo em que houve um aumento expressivo em atendimentos no grupo I – Ocorrências Contra o Meio Ambiente, no grupo M – Ocorrências com Banhistas, no grupo D – Ocorrências Contra os Costumes, no grupo O – Ocorrências de Apoio e no grupo H – Ocorrências de Manifestação Pública, com variações acima de 100%.

Tabela 4 - Total de ocorrências atendidas por grupo e variação (%) no período de 2021 a 2024

Ocorrências atendidas por grupo - GMF	2021	2022	2023	2024	Total Geral	(%) Geral	(%) 2021 a 2024
I – Ocorrência Contra o Meio Ambiente	15	35	28	256	334	4,3%	1606,7%
M – Ocorrência com Banhistas	37	122	197	421	777	9,9%	1037,8%
D - Ocorrência Contra os Costumes	20	63	39	55	177	2,3%	175,0%
O - Ocorrência de Apoio	265	470	825	607	2.167	27,6%	129,1%
H - Ocorrência de Manifestação Pública	9	9	10	20	48	0,6%	122,2%
A - Ocorrência Contra a Pessoa	147	156	207	249	759	9,7%	69,4%
C - Ocorrência Contra a Paz Pública	73	100	91	108	372	4,7%	47,9%
P – Outros Atendimentos	133	173	195	180	681	8,7%	35,3%
E – Ocorrência Contra a Adm. Pública	28	30	15	37	110	1,4%	32,1%
J - Outras Ocorrências de Ilícitos Penais	0	0	11	13	24	0,3%	18,2%
N - Ocorrência de Auxílio ao Público	0	0	113	118	231	2,9%	4,4%
Q - Violência Contra a Mulher	0	0	0	59	59	0,8%	0,0%
L - Ocorrência de Trânsito	154	181	148	128	611	7,8%	-16,9%
B - Ocorrência Contra a Patrimônio	342	330	202	216	1.090	13,9%	-36,8%
G - Ocorrência Com Presos	13	12	6	6	37	0,5%	-53,8%
F - Ocorrência Com Entorpecentes	71	78	26	12	187	2,4%	-83,1%
J – Outras Ocorrências de Ilícitos Penais	47	35	0	0	82	1,0%	-25,5%
N - Ocorrência de Auxílio ao Público e Assistenciais	34	67	0	0	101	1,3%	97,1%
Total Geral	1.388	1.861	2.113	2.485	7.847	100,00%	79,00%

Fonte: Adaptado de COPSEC/SESEC, 2025.

Essa mutação no perfil das demandas é complementada pelo desfecho das ocorrências, tabela 5, logo abaixo. A maioria (55,81%) foi resolvida no próprio local, sem a necessidade de condução a uma delegacia. A análise detalhada dos dados da planilha de ocorrências revela que essa alta taxa de resolução *in loco* é predominante em chamados de Apoio, Mediação de Conflito e Auxílio ao Público. Isso posiciona a GMF como uma força de desescalada e mediação, resolvendo conflitos de baixa complexidade que, de outra forma, poderiam sobrecarregar o sistema de polícia judiciária. A GMF, portanto, não atua apenas na repressão ao crime, mas de forma crescente como um serviço de proteção e assistência ao cidadão.

Tabela 5 - Desfecho das ocorrências atendidas pela GMF e variação (%) no período de 2021 a 2024

Desfecho das ocorrências	Quantidade	(%) Geral
Resolvido no Local	4.379	55,81%
Boletim de Ocorrência (BO)	690	8,80%
Nada Encontrado	632	8,05%
Auto de Prisão	505	6,44%
Conduzido ao Posto de Saúde / Hospital	425	5,42%
Auto de Apreensão	372	4,74%
Elemento Evadiu do Local	354	4,51%
Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO)	154	1,96%
Conduzido à Delegacia / Nada Foi Registrado	103	1,31%
Conduzido à Residência / Posto de Saúde / Hospital	81	1,03%
Recolhimento do Veículo	42	0,54%
Conduzido a Residência	40	0,51%
Remoção do Veículo	32	0,41%
Rebocado/Guinchado	32	0,41%
Trote	6	0,08%
Total Geral	7.847	100%

Fonte: Adaptado de COPSEC/SESEC, 2025.

Aprofundando a análise nos atendimentos do grupo O – Ocorrência de Apoio, que cresceu em proeminência, os dados revelam o papel da GMF como um pilar de sustentação para outras políticas públicas, conforme observa-se na tabela 6, abaixo. De 2021 a 2024, as ocorrências classificadas como Apoio a Instituições Públicas, Apoio a Autoridades Municipais e Apoio ao SAMU somam mais de 860 registros. Essa colaboração é vital para o funcionamento de serviços essenciais, onde a GMF garante a segurança para que equipes de saúde, fiscalização ou assistência social possam realizar seu trabalho em áreas/situações de risco. A GMF funciona, na prática, como uma força que viabiliza a capilaridade das políticas municipais no território, reforçando sua identidade como um órgão intrinsecamente ligado à administração da cidade.

Tabela 6 - Total de ocorrência do GRUPO 0 - Ocorrências de Apoio por período (2021 a 2024)

Grupo O – Ocorrências de apoio	2021	2022	2023	2024	Total Geral
O-01 Apoio a Autoridades Municipais	6	32	55	37	130
O-02 Apoio a Guarda Municipal de Outro Município	1	2	2	1	6
O-03 Apoio a Guarda Municipal de Fortaleza	96	102	135	114	447
O-04 Apoio a Instituições Privadas	17	26	20	17	80
O-05 Apoio a Instituições Públicas	63	126	287	201	677
O-06 Apoio a Outros Órgãos Policiais	2	6	14	2	24
O-07 Apoio a Polícia Civil	2	3	4	1	10
O-08 Apoio a Polícia Militar	10	11	9	4	34
O-09 Apoio ao Poder Judiciário	2				2
O-10 Apoio ao Samu	4	16	26	17	63
O-11 Apoio a AMC	1	3	1	1	6
O-12 Apoio a ETUFOR				3	3
O-14 Apoio a Polícia Rodoviária Federal			1	1	2
O-15 Apoio ao Ministério Público				1	1
O-17 Apoio ao Conselho Tutelar			4	2	6
O-99 Outras Ocorrências de Apoio	61	143	267	205	676
Total Geral	265	470	825	607	2.167

Fonte: Adaptado de COPSEC/SESEC, 2025.

Em paralelo à redução de ocorrências criminais tradicionais, observa-se, na tabela 7, o fortalecimento de uma cesta de atendimentos assistenciais. Agrupando naturezas de ocorrência como Primeiros Socorros, Pessoa Desorientada, Mediação de Conflito e Resgate de Animais, o volume desses atendimentos de caráter puramente cidadão tem crescido consistentemente. Apenas em 2024, por exemplo, o resgate de animais silvestres e domésticos, que mal aparecia nos primeiros anos da série histórica, somou 143 ocorrências. Esse foco crescente em demandas que não são criminais, mas que afetam diretamente o bem-estar da população, consolida a imagem de uma Guarda Cidadã, que diversifica sua atuação para incluir o cuidado e o suporte social como parte de sua missão na segurança pública.

Tabela 7 - Agrupamento da natureza das ocorrências específicas por período (2021 a 2024)

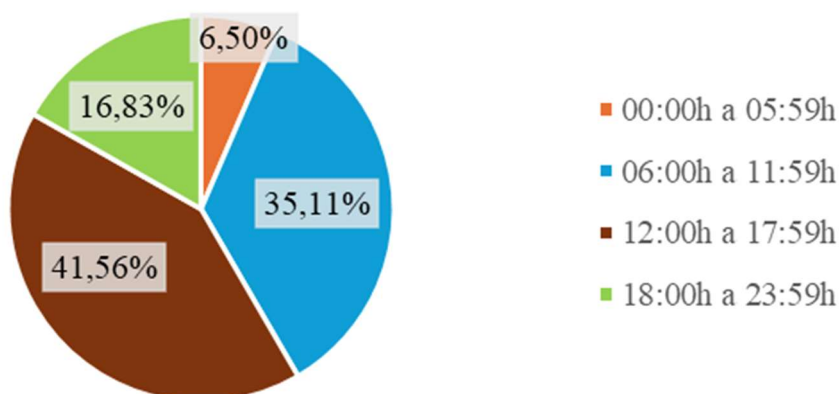
Ocorrências por tipologia	2021	2022	2023	2024	Total Geral
N-13 Pessoa Desorientada			14	15	29
M-03 Atendimento Pré-hospitalar/Primeiros Socorros	8				8
P-09 Mediação de Conflito	7	14	6	16	43
I-08 Resgate de Animais Domésticos			17	74	91
I-11 Resgate de Animal Silvestre				69	69
Total Geral	15	14	37	174	240

Fonte: Adaptado de COPSEC/SESEC, 2025.

3.4. Análise espaço-temporal das ocorrências

A análise de quando e onde as ocorrências acontecem é fundamental para o planejamento estratégico e a alocação eficiente de recursos. No aspecto temporal, conforme gráfico 5 abaixo, os dados revelam um padrão diário claro: o período da tarde (12h às 17h59min) concentra o maior volume de chamados, com 41,56% do total. Tendo um pico mais específico entre 13h30 e 14h30. Em contraste, a madrugada é o período de menor demanda, com apenas 6,50% dos atendimentos.

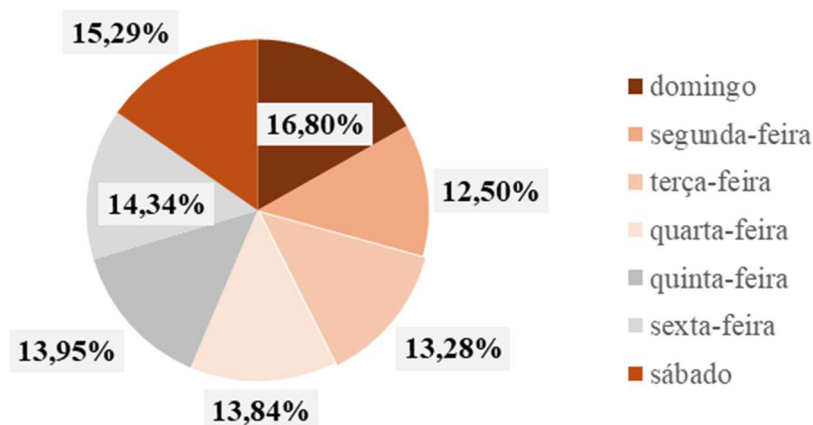
Gráfico 5 - Percentual das ocorrências por período do dia (2021 a 2024)



Fonte: Adaptado de COPSEC/SESEC, 2025.

Uma outra análise, com relação a distribuição semanal, gráfico 6 na sequência, indica que sábados e domingos são os dias de maior movimento, concentrando cerca de 32,09% de todas as ocorrências da semana, o que sugere uma correlação com o aumento do fluxo de pessoas em atividades de lazer e consumo.

Gráfico 6 - Ocorrências atendidas por dia da semana (2021 a 2024)



Fonte: Adaptado de COPSEC/SESEC, 2025.

Do ponto de vista espacial, a atuação da GMF é predominantemente em áreas de livre acesso público. As ocorrências em Via Pública respondem por 52,7% do total, seguidas por Prédio Público (26,1%) e Logradouro (15,6%). Já a atuação em locais de acesso restrito, residência privada, somou 5,64% dos atendimentos, apenas.

Tabela 8 - Local das ocorrências atendidas e variação percentual (2021 a 2024)

Local das ocorrências	Quantidade	Percentual
Via Pública	4.131	52,64%
Prédio Público	2.046	26,07%
Logradouro	1.228	15,65%
Residência	442	5,64%
Total	7.847	100,00%

Fonte: Adaptado de COPSEC/SESEC, 2025.

Finalmente, a análise mais rica, contudo, emerge da sobreposição dos dados espaciais e temporais, que revela a capacidade de adaptação da GMF às demandas sazonais e específicas da cidade. O exemplo mais notável é o da ocorrência de Afogamento não fatal, que se tornou a mais comum em 2024. Os dados brutos mostram que mais de 75% desses atendimentos se concentram no segundo semestre (julho a dezembro), período que coincide com os ventos fortes, as férias escolares e a alta estação turística em Fortaleza. Isso demonstra uma estratégia de alocação de recursos altamente especializada e sazonal, direcionando as equipes de salvamento aquático para a orla da cidade justamente quando o risco é maior. Esse modelo de policiamento adaptativo, que responde tanto a padrões previsíveis quanto a eventos específicos, é a marca de uma força de segurança moderna e focada na prevenção de riscos e na proteção efetiva da vida.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se propôs a analisar a atuação da Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) entre 2021 e 2024, utilizando os dados de seu Sistema de Gerenciamento de Atividade e Ocorrência (ATIVO) para compreender seu papel na segurança pública local. A análise de mais de 525 mil ações e 7.800 ocorrências revelou um duplo movimento: por um lado, uma inequívoca expansão quantitativa, com o aumento expressivo de todos os indicadores de produtividade; por outro, uma profunda transformação qualitativa, marcada pela diversificação de suas demandas e pela consolidação de um perfil de atuação preventivo e comunitário.

Os resultados demonstram que a GMF transcendeu sua função histórica de guarda patrimonial para se tornar um ator polivalente em segurança cidadã. A predominância do patrulhamento preventivo, a alta taxa de resolução de conflitos no local e a expressiva proporção de 67 ações para cada ocorrência formalizada são evidências de um modelo focado na antecipação e mitigação de riscos. Essa abordagem se alinha com a perspectiva de teóricos da área, que defendem que a eficácia da segurança municipal reside justamente na capacidade de intervir sobre as pequenas desordens e as causas dos conflitos locais, antes que estes escalem para crimes graves (Mingardi, 2005). O protagonismo da GMF, portanto, não está apenas em sua presença, mas em sua capacidade de mediação e manutenção da ordem urbana.

A diversificação das demandas — com a transição de ocorrências de roubo para apoios institucionais, atendimentos a banhistas e resgates de animais — e a capacidade de adaptação a riscos sazonais ilustram uma corporação sintonizada com as necessidades específicas de seu território. A atuação da GMF como viabilizadora de outras políticas públicas, como saúde e assistência social, reforça a tese de que a segurança é produzida de forma mais eficiente quando integrada e próxima do cidadão. Conforme aponta a literatura sobre o tema, a legitimidade e a eficácia policial são fortalecidas quando a corporação é visível, acessível e responde às demandas cotidianas da população, construindo laços de confiança (Kahn, 2011).

Por fim, este estudo, embora robusto em sua análise quantitativa, possui limitações. Os dados do ATIVO medem a produtividade e o perfil da atuação, mas não capturam a percepção subjetiva da população sobre a qualidade desse serviço. Sugere-se, para pesquisas futuras, a realização de estudos qualitativos, como entrevistas com moradores e agentes da GMF, e a elaboração de análises de impacto que possam correlacionar a atuação da Guarda com indicadores de criminalidade em territórios específicos. Fica, contudo, a conclusão de que os números não mentem: a Guarda Municipal de Fortaleza vem se consolidando como um ator indispensável na complexa teia da segurança pública, exercendo um protagonismo, ao mesmo tempo, operacional, comunitário, social e cidadão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jun. 2018.

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. **Proposta de Emenda à Constituição nº 57, de 2023**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário nº 608588 (Tema 656)**.

Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 21 fev. 2025. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 jul. 2025.

COPSEC, Coordenadoria de Políticas de Segurança Cidadã -; SESEC, Secretaria Municipal da Segurança Cidadã -. **Sistema de Gerenciamento de Atividade e Ocorrências**: Ferramenta de Gestão Estratégica. Fortaleza, CE. 15 dez. 2024. Power Point. 40 slides. color.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023**. São Paulo: FBSP, 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KAHN, Túlio. **Passando a limpo: o que os dados dizem sobre a segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

MINGARDI, Guaracy. **Percepção de Risco e Segurança Pública Municipal: O Caso de São Paulo**. São Paulo: Editora FAPESP, 2005.

SECRETARIA MUNICIPAL DA SEGURANÇA CIDADÃ (SESEC). **Relatório de Atendimentos 2021 a 2024 – Atendimentos da Guarda Municipal de Fortaleza**. Fortaleza: SESEC, 2025.

ZAVERUCHA, Jorge. A Guarda Municipal e o Paradigma da “Polícia Comunitária”. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 145-156, nov. 2005.

Guardas Municipais e a interiorização da violência: propostas para uma política integrada de Segurança Pública no Ceará

Paulo Ramon Rodrigues Tavares*

Ana Paula Silva Santos Barroso**

RESUMO

O artigo analisa o papel estratégico das Guardas Municipais no enfrentamento da interiorização da violência no Ceará, destacando a evolução jurídica dessas corporações e sua integração ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Com base em revisão normativa, documental e técnica, discute-se a importância de políticas públicas integradas, investimentos em formação e articulação federativa. Propõe-se a criação de um programa estadual de fortalecimento das guardas e de um sistema de indicadores municipais de segurança. Conclui-se que as Guardas Municipais são instrumentos legítimos para a promoção da segurança cidadã e prevenção da violência nos territórios.

Palavras-chave: Guardas Municipais; Segurança Pública; Políticas Públicas; Interiorização da Violência; Ceará.

ABSTRACT

This article analyzes the strategic role of Municipal Guards in addressing the interiorization of violence in Ceará, Brazil, highlighting their legal evolution and integration into the Unified Public Security System (SUSP). Based on legal, documental, and technical review, it discusses the need for integrated public policies, investment in training, and federal articulation. It proposes the establishment of a state-level support program for Municipal Guards and a

* Mestrando em Ciências da Educação (UNIGRAN). Especialista em Políticas e Gestão em Segurança Pública, em Gestão Integrada de Segurança Pública e em Direitos Humanos. Bacharel em Ciências Econômicas (UFC) e em Direito (Estácio/CE). Integra a Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará (AESP/CE), onde é docente desde 2013, atuando na Célula de Pós-Graduação Lato Sensu e Stricto Sensu. Coordenador da Pós-Graduação em Metodologia e Didática do Ensino em Segurança Pública (CEMDESP/AESP/CE). Tutor da SENASP/MJ. Policial Militar do Estado do Ceará. Atua na formação de profissionais da segurança pública com ênfase em metodologias de ensino, direitos humanos e segurança cidadã. E-mail: pauloramonsgt@gmail.com.

** Especialista em Políticas e Gestão em Segurança Pública. Pós-graduanda em Direito Educacional e em Direitos da Criança e do Adolescente. Delegada de Polícia Civil do Estado do Ceará desde 2013. Atuou como Orientadora de Célula da Pós-Graduação CEPOS da Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará (AESP/CE) e como Diretora Adjunta do Departamento de Proteção aos Grupos Vulneráveis (2021–2023). Com experiência em delegacias especializadas no atendimento a crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Integra a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública (SENASP/MJ). E-mail: ana_paulag09@hotmail.com.

municipal security indicators system. The study concludes that Municipal Guards are legitimate instruments for promoting citizen security and violence prevention in underserved areas.

Keywords: Municipal Guards; Public Security; Public Policy; Violence Interiorization; Ceará.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o debate sobre segurança pública no Brasil passou por uma profunda inflexão, deslocando-se da centralidade repressiva para uma abordagem mais integrada, preventiva e cidadã. Assim, as Guardas Municipais (GMs), historicamente tratadas como meras extensões do aparato patrimonialista dos entes municipais, vêm passando por um processo de ressignificação institucional e normativa. A crescente valorização de sua atuação na mediação de conflitos, na prevenção da violência e na promoção de direitos evidencia uma mudança significativa no desenho federativo da segurança pública, especialmente no tocante ao papel dos municípios.

A recente decisão do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2025), ao reconhecer a legitimidade das Guardas Municipais para o exercício da atividade ostensiva e preventiva, independentemente do porte populacional do município, constitui um marco interpretativo relevante. Somado a isso, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 57/2023, que propõe alterar o artigo 144 da Constituição Federal para incluir expressamente essas corporações no rol dos órgãos de segurança pública, ampliando e consolidando os marcos legais de sua atuação. Tais avanços estão em consonância com os princípios do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), instituído pela Lei nº 13.675/2018, o qual orienta a integração, a cooperação e a atuação articulada entre os entes federativos e os diferentes órgãos do setor.

No entanto, a efetivação desse novo protagonismo institucional das Guardas Municipais esbarra em obstáculos históricos, como assimetrias na distribuição de recursos, lacunas normativas, disputas por competências e ausência de diretrizes estaduais que incentivem sua consolidação como política pública estruturante. É nesse quadro que o presente artigo se insere, propondo uma análise crítica e propositiva sobre o papel estratégico das Guardas Municipais no enfrentamento da interiorização da criminalidade no Ceará.

No cenário cearense, embora os dados apontem uma relativa estabilização dos índices

de homicídios nos grandes centros urbanos, verifica-se o crescimento da violência letal e de práticas delituosas em municípios de pequeno e médio porte. Esse processo de interiorização da criminalidade está relacionado a uma complexa rede de fatores: desde a expansão territorial de facções criminosas até a fragilidade da presença estatal em áreas periféricas. Ao contrário da concepção simplista que atribui a criminalidade apenas à ausência de aparato repressivo, estudos demonstram que ela se relaciona com a perpetuação de desigualdades, falhas no sistema de justiça e dinâmicas de exclusão social (Adorno, 2002, p.107).

Diante desse panorama, as Guardas Municipais, quando devidamente estruturadas e integradas ao sistema estadual de segurança, revelam-se instrumentos estratégicos no enfrentamento da violência local. Sua capilaridade, o conhecimento do território e a capacidade de interlocução com a população as colocam como protagonistas em uma agenda de segurança cidadã, que articula prevenção qualificada, mediação de conflitos e gestão comunitária da ordem pública.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é analisar o papel das Guardas Municipais no enfrentamento da interiorização da criminalidade no Ceará, avaliando os marcos legais que sustentam sua atuação, os limites institucionais existentes e as potencialidades de integração com os demais órgãos do sistema de segurança pública. Parte-se da hipótese de que a consolidação das Guardas como agentes de segurança cidadã exige uma política pública estadual que respeite a autonomia municipal, e que promova, ao mesmo tempo, padronização mínima, cooperação técnica e fortalecimento estrutural.

A metodologia adotada é qualitativa, com base em pesquisa documental, bibliográfica e normativa. Para isso, foram utilizados dados oficiais do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), publicações acadêmicas que apontam para a criação de Guardas Municipais, sua atuação e histórico e a importância da Secretaria Nacional de Segurança Pública neste processo à luz do texto de Oliveira Júnior (2017). Além de publicações técnicas como o *Livro Azul das Guardas Municipais*, a Cartilha para Criação de Guardas Municipais no Interior e relatórios do Conselho Nacional das Guardas Municipais.

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira, discute-se a evolução jurídica e institucional das Guardas Municipais, em diálogo com o processo de interiorização da violência. Em seguida, analisam-se o papel estratégico das GMs frente aos desafios contemporâneos da segurança pública e as bases normativas e institucionais para sua implantação. A terceira seção apresenta uma análise específica da conjuntura cearense, destacando as possibilidades de integração técnica com o aparato estadual de

segurança. Por fim, são propostas diretrizes para formulação de uma política pública integrada, voltada ao fortalecimento das Guardas Municipais como protagonistas da segurança pública local.

2. A EVOLUÇÃO JURÍDICA E INSTITUCIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

A trajetória histórica das Guardas Municipais no Brasil remonta ao período imperial, tendo como marco inicial a criação do Corpo de Guardas Municipais Permanentes da Corte, por meio do Decreto de 22 de outubro de 1831. Essa força, concebida sob a liderança de Diogo Antônio Feijó, tinha por objetivo assegurar a ordem pública e colaborar com a Justiça, substituindo a extinta Guarda Real da Polícia. Estruturada em modelo militarizado e subordinada ao Ministério da Justiça, a corporação era composta por civis voluntários, recrutados majoritariamente entre as camadas populares, com base em critérios morais e físicos, sendo vedadas práticas punitivas corporais.

Durante o Segundo Reinado, a Guarda Municipal consolidou-se como braço de repressão estatal, atuando tanto em ambientes urbanos quanto em conflitos armados, como nas Revoltas Liberais de 1842 e na Guerra do Paraguai. Reformulações institucionais sucessivas, como a divisão entre o Corpo Militar de Polícia da Corte e a Guarda Urbana em 1866, evidenciaram a tensão entre modelos militares e civis de policiamento. Destaca-se ainda a participação significativa de portugueses, negros e mulatos livres no corpo, frequentemente mobilizados para a repressão de práticas sociais criminalizadas, como a fuga de escravos e a capoeira.

Com a Proclamação da República em 1889 e a promulgação da Constituição de 1891, estabeleceu-se um novo arranjo federativo que centralizou as funções de segurança pública nas esferas estaduais, o que contribuiu para o declínio institucional das Guardas Municipais. Esse processo foi agravado durante o Estado Novo (1937–1945) e intensificado no regime militar (1964–1985), períodos em que os municípios ficaram relegados a funções meramente patrimoniais, como a vigilância de bens públicos.

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 verificou-se uma inflexão nesse ambiente, ao reconhecer formalmente a possibilidade de criação das Guardas Municipais pelos municípios. Apesar do artigo 144, § 8º limitar sua função à proteção de bens, serviços e instalações municipais, tal dispositivo abriu margem interpretativa para a expansão progressiva de suas competências, especialmente no campo da prevenção à violência e do policiamento comunitário. A partir desse novo paradigma constitucional, ainda que carentes

de regulamentação específica, as Guardas Municipais passaram a emergir como atores relevantes no debate sobre segurança cidadã e descentralizada.

Assim, embora a Constituição Federal de 1988 tenha possibilitado a criação e expansão das Guardas Municipais, esse processo inicial ocorreu sem legislação nacional específica. Não havia, por exemplo, norma que definisse claramente suas funções, competências e estrutura organizacional. Essa lacuna normativa resultou em modelos institucionais heterogêneos, marcados por improvisações administrativas, disputas de atribuições com as polícias estaduais e assimetrias operacionais. Estudos indicaram que, embora as corporações tenham assumido papéis estratégicos na segurança pública local, enfrentaram desafios estruturais significativos, como a indefinição legal e a ausência de formação padronizada (Misse e Bretas, 2010, p. 3–9)

Tais pesquisas da primeira década do ano dois mil verificaram nas experiências em cidades como Rio de Janeiro, Belo Horizonte, entre outras, a demonstração da diversidade de enfoques quanto à natureza das funções, políticas de armamento, regimes jurídicos e articulação com os sistemas estaduais de segurança, reforçando a urgência de uma legislação federal que assegurasse identidade jurídica e técnica às Guardas Municipais, promovendo sua integração efetiva ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Nesse sentido, a promulgação do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei Federal nº 13.022/2014) representou um marco normativo ao definir diretrizes claras para a atuação dessas corporações, ampliando suas atribuições para além da proteção do patrimônio público, com ênfase na promoção dos direitos fundamentais, mediação de conflitos e segurança preventiva. Destacou-se ainda a importante definição da isonomia de gênero, que já vinha avançando nas corporações policiais, inclusive nas militares, conforme registrado por Tavares (2025).

O avanço foi consolidado ainda pela Lei Federal nº 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e integrou assim formalmente as Guardas Municipais, reconhecendo seu papel colaborativo na prevenção e repressão à criminalidade em articulação com demais instituições de segurança pública.

Entretanto, a implementação efetiva das Guardas Municipais permaneceu desigual e desafiadora, sobretudo em razão das distintas realidades territoriais e institucionais dos municípios brasileiros. Dados do IBGE (2024) apontaram que o Brasil possui 5.570 municípios. Destes, conforme a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e Estaduais (Estadic) de 2023, apenas 1.322 municípios contavam com Guardas Municipais formalmente estruturadas, o que representou 23,7% do total nacional. Assim, ficando cerca de

76,3% dos municípios brasileiros sem dispor da estrutura de segurança local consolidada.

Além da baixa cobertura institucional, a mesma pesquisa revelou que 3.853 municípios brasileiros não possuíam sequer estrutura administrativa dedicada à segurança pública, representando 69,2% do total. Embora no Ceará, com seus cento e oitenta e quatro municípios, o número de cidades com Guardas Municipais tenha avançado nos últimos anos, ainda há desafios relevantes. Dos 184 municípios cearenses, 90 (noventa) contavam com guardas estruturadas, com um efetivo estimado em 5.589 (cinco mil quinhentos e oitenta e nove) profissionais, o que corresponde a 48,9% de cobertura no estado, percentual superior à média nacional, mas ainda marcado por desigualdades regionais.

Portanto, ainda neste cenário, é necessário considerar a condição social contemporânea, caracterizada pela complexidade social e persistentes desigualdades. Assim, as Guardas Municipais vêm assumindo papel estratégico na institucionalização de políticas públicas sociais de segurança urbana. Após uma trajetória marcada por oscilações entre o atendimento ao interesse público e a instrumentalização política, essas corporações vêm adquirindo maior legitimidade jurídica e funcional.

Todavia, sua atuação ocorre em uma estrutura social atravessada por desigualdades sociais, raciais, econômicas e institucionais. Almeida (2019, p. 25) destaca, por exemplo, que o fenômeno do racismo é uma dimensão constitutiva da organização social brasileira, cuja ausência de uma abordagem crítica pode resultar em práticas institucionalizadas de exclusão, especialmente quando a ação estatal não incorpora um olhar contextualizado e crítico.

Com isso, torna-se imprescindível o fortalecimento institucional das Guardas Municipais, com respaldo técnico e jurídico, potencializando seu viés preventivo na segurança pública, tendo em vista sua presença territorial capilarizada e próxima das dinâmicas locais. Corroborando com isso, a recente decisão do Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer sua legitimidade para exercer funções de segurança urbana independentemente do porte populacional, reforçou essa vocação preventiva e descentralizada. Assim, as Guardas Municipais estão atualmente sendo lapidadas a assumir, cada vez mais, o papel descrito por Balestreri (1998, p.8) como “pedagogos da cidadania”, em que o agente de segurança atua não apenas tecnicamente, mas também ética e exemplarmente, contribuindo para a construção de uma cultura democrática e de respeito aos direitos humanos.

3. A INTERIORIZAÇÃO DA CRIMINALIDADE E OS MODELOS TÉCNICOS DE ESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Nas últimas décadas, a interiorização da violência no Brasil, especialmente no Ceará, tornou-se um fenômeno marcante, com municípios de pequeno e médio porte registrando índices crescentes de criminalidade. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025), 52,3% das Mortes Violentas Intencionais (MVIs) no Ceará ocorreram fora da Região Metropolitana de Fortaleza, evidenciando a expansão da violência para além dos grandes centros urbanos. Esse avanço manifestou-se por meio de homicídios, feminicídios, tráfico de drogas, roubos e atuação de facções, exigindo assim respostas que ultrapassem o enfrentamento meramente repressivo.

Essas respostas não podem se sustentar apenas em discursos simbólicos ou promessas institucionais desvinculadas da prática. A atuação dos órgãos de segurança deve ir além da retórica, articulando estratégias discursivas com ações concretas e eficazes, capazes de gerar legitimidade social e efetividade institucional. A superação dos desafios impostos pela violência em contextos de baixa presença estatal exige o fortalecimento das instituições de segurança e sua inserção qualificada nos territórios, o que pressupõe, como ressalta Barreira (2004, p.25), uma “mudança de mentalidade”.

Ou seja, a legitimação das instituições de segurança pública depende não apenas de novas estratégias operacionais, mas sobretudo de uma mudança de mentalidade que valorize a formação humanista dos seus profissionais. Essa transformação exige qualificação fundamentada no respeito aos direitos humanos, à cidadania e à diversidade sociocultural. Campos estes, nos quais as universidades podem desempenhar papel fundamental como parceiras. Afinal, em uma sociedade democrática, a forma como se mantém a ordem pública está diretamente relacionada à qualidade ética e técnica de sua polícia (Barreira, 2004, p.25)

Desta forma, as Guardas Municipais bem remodeladas emergem como atores estratégicos, devido à sua inserção territorial e proximidade com a comunidade, o que potencializa ações de policiamento comunitário, mediação de conflitos e prevenção da violência, desde que acompanhadas de formação continuada, planejamento qualificado e integração efetiva aos sistemas de segurança pública.

Portanto, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério da Justiça, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/Brasil), lançou em 2005 o *Guia para Prevenção do Crime e da Violência*, elaborado pelo Departamento de Políticas, Programas e Projetos da SENASP. O

documento teve por objetivo fornecer subsídios técnicos aos municípios para a formulação de Planos Municipais de Prevenção à Violência e à Criminalidade, respeitando as especificidades territoriais e promovendo ações fundamentadas na legalidade, participação comunitária e promoção dos direitos humanos.

O Guia propôs uma mudança paradigmática na gestão da segurança pública local, enfatizando a centralidade dos diagnósticos técnicos, da avaliação contínua e da articulação entre entes federativos como pilares da consolidação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Especificamente para as Guardas Municipais, recomendando sua estruturação baseada em modelos organizacionais voltados à prevenção, cooperação interinstitucional e atuação sobre as causas imediatas dos conflitos sociais. Assim, ao superar a lógica puramente repressiva, essas diretrizes permanecem atuais, orientando práticas integradas e estratégicas, alinhadas aos princípios da cidadania, gestão democrática e pacificação territorial.

Desse modo, os modelos técnicos defendidos pela SENASP enfatizam a necessidade de estruturar as Guardas Municipais com clareza normativa, plano de carreira, protocolos operacionais definidos, mecanismos de controle social e formação continuada, assegurando efetividade operacional e legitimidade democrática. Essa abordagem é especialmente importante em realidades interioranas, onde a vulnerabilidade institucional e escassez de recursos demandam padrões técnicos rigorosos para garantir atuação qualificada e integrada.

Ademais, ainda que as proposições evoluam, permanece essencial que a construção desses protótipos institucionais alinhem-se às diretrizes nacionais, respeitando a diversidade dos contextos locais, reconhecendo que não há solução única para a segurança pública. Assim, o fortalecimento das Guardas Municipais depende da capacidade dos municípios em planejar políticas com base em diagnósticos sérios, participação comunitária e articulação federativa, elementos que conferem robustez técnica e legitimidade social à atuação dessas instituições no enfrentamento da criminalidade e promoção da paz.

Nesse sentido, diversas publicações orientam os municípios na estruturação das Guardas Municipais. Destaca-se o *Livro Azul das Guardas Municipais*, elaborado pela SENASP em 2019, uma das mais completas diretrizes nacionais sobre o tema. O documento apresentou orientações práticas sobre implantação, estrutura organizacional, treinamento, controle interno e atuação das Guardas Municipais, alinhadas à legislação vigente. Com foco na prevenção da violência e no policiamento comunitário, o citado livro propõe que a estruturação das guardas considere diagnósticos locais de segurança, planejamento estratégico e articulação interinstitucional como pilares fundamentais. Além disso, orienta sobre o uso

progressivo da força, corregedorias e capacitação baseada em competências práticas, consolidando uma atuação profissional e cidadã (SENASP, 2019).

Convergem também a esse tema outras produções, como a *Cartilha para Criação de Guardas Municipais no Interior*, publicada pelo Governo do Estado do Amazonas. A cartilha oferece um passo a passo aos gestores, desde a previsão legal nas Leis Orgânicas municipais até aspectos de formação, financiamento e articulação com forças estaduais. Destaca a possibilidade de consórcios públicos entre pequenos municípios e a relevância da mediação de conflitos na atuação das guardas. O documento ressalta que as Guardas Municipais devem ser criadas como forças integradas à segurança pública, com papéis claros, estrutura mínima garantida e capacitação técnica contínua (Amazonas, 2013), evidenciando como políticas estaduais podem fomentar a interiorização qualificada dessas instituições.

Dessa forma, destacou-se ainda o esforço nacional voltado à qualificação das Guardas Municipais, evidenciado na publicação “*Fortalecimento da Segurança Pública Municipal – Uma Estratégia baseada nas Guardas Municipais do Brasil*”, lançada em julho de 2024 pelo Conselho Nacional das Guardas Municipais (CNGM), pela Associação Nacional de Altos Estudos em Guardas Municipais (ANAEGM) e pelo Sindicato dos Guardas Municipais de Campo Grande (SINDGM/CG). Voltada a pré-candidatos a cargos executivos e legislativos municipais, a publicação visa sensibilizar lideranças locais sobre a importância da institucionalização das Guardas Municipais como instrumento legítimo de proteção cidadã, prevenção da violência e preservação da ordem pública.

O presidente da CNGM, Alexandre Braga, afirmou que o material busca fomentar o debate já presente na sociedade sobre a necessidade de os municípios instituírem Guardas Municipais para o policiamento ostensivo, proteção sistêmica da população e colaboração com serviços públicos locais. Com isso, o documento reforça o fundamento legal e constitucional da atuação das Guardas, destacando que a Lei nº 13.022/2014 regulamenta o § 8º do artigo 144 da Constituição Federal e atribui competências operacionais robustas, como proteção de bens públicos, mediação de conflitos, trânsito, segurança ambiental, educacional e urbana. A publicação ainda ressalta jurisprudências recentes do Supremo Tribunal Federal (STF), como a ADPF 995 e a Reclamação 62.455, que reconhecem as Guardas como órgãos integrantes do SUSP, com atribuições legítimas para polícia ostensiva e preservação da ordem pública (Brasil, 2025).

Desta feita, a análise desses modelos reforça a compreensão de que a segurança pública, conforme o artigo 144 da Constituição Federal de 1988, é dever do Estado, direito e

responsabilidade de todos, exercida por diversos órgãos que devem atuar de forma integrada e cooperativa. Assim, a inclusão efetiva das Guardas Municipais nesse arranjo institucional requer não apenas reconhecimento formal, mas políticas públicas que promovam sua integração sistêmica entre os entes federativos e os diferentes níveis operacionais da segurança.

4. PROPOSTAS PARA UMA NOVA POLÍTICA INTEGRADA COM PARTICIPAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS

A construção de uma nova política de segurança pública no Brasil deve partir do reconhecimento da diversidade e capilaridade dos atores que compõem o sistema. Assim, as Guardas Municipais emergem como instituições em expansão e com potencial ainda subaproveitado.

Segundo a 6ª edição do relatório Raio-X das Forças de Segurança Pública no Brasil (FBSP, 2023), as Guardas Municipais somam 131.411 agentes ativos, correspondendo a cerca de 20% do total de profissionais de segurança pública do país. Tais forças municipais, portanto, consolidam-se como a terceira maior força, atrás da Polícia Militar (51%) e da Polícia Civil (16%). Essas corporações estão presentes em aproximadamente 22% dos municípios brasileiros, em mais de 1.200 cidades, sendo que 79% estão armadas e 70% dispõem de unidades próprias de formação ou treinamento.

Entretanto, os dados revelam disparidades regionais acentuadas. A região Sudeste concentra 46,6% do efetivo nacional das Guardas Municipais, enquanto o Nordeste possui apenas 17,5%, apesar de registrar elevados índices de violência urbana. Em termos de densidade de efetivo, estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná apresentam médias superiores a 40 agentes por 100 mil habitantes, ao passo que o Maranhão possui menos de 5 agentes.

No Ceará, por exemplo, embora não figure entre os estados com maior efetivo, há avanços significativos, com crescimento de aproximadamente 60% no número de Guardas Municipais ativos nos últimos cinco anos, totalizando 5.215 agentes (FBSP, 2023). Apesar disso, o quantitativo ainda é insuficiente diante da crescente interiorização da violência, especialmente em municípios de pequeno porte, que carecem de efetivos mínimos e infraestrutura adequada. Contudo, cidades como Sobral, Juazeiro do Norte e Quixadá já possuem corporações estruturadas.

Por outro lado, o Ceará destaca-se por contar com uma rede estadual de segurança

pública consolidada, que favorece a integração vertical (entre União, Estado e Municípios) e horizontal (entre instituições locais). Assim, a construção de uma política articulada e territorializada encontra respaldo em um arranjo robusto, composto por estruturas especializadas que operam de forma complementar.

Nesse cenário, destacam-se instituições locais como a Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará (AESP/CE), que desempenha papel central na formação e capacitação contínua dos profissionais da segurança pública, por meio de metodologias pedagógicas integradas e alinhadas à Matriz Curricular Nacional elaborada pela SENASP. Conforme ressalta Duarte (2022), a AESP/CE é pioneira no ensino integrado das forças vinculadas à SSPDS e vem se consolidando como referência nacional ao oferecer cursos próprios de pós-graduação, como o Curso de Especialização em Metodologia e Didática do Ensino em Segurança Pública (CEMDESP), voltado à formação docente crítica e ética. Com experiência tanto em modalidades presenciais quanto a distância, a instituição aborda temas como direitos humanos, mediação de conflitos e prevenção da violência, configurando-se como Escola de Governo estratégica para a qualificação das Guardas Municipais e sua integração ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Adicionalmente, pode-se citar a Coordenadoria Integrada de Operações de Segurança (CIOPS) que representa ferramenta operacional essencial, coordenando o atendimento de emergências pelo número 190 e promovendo o despacho articulado de ocorrências entre órgãos diversos — Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, SAMU e Guardas Municipais (estas já atuantes em municípios como Sobral e Juazeiro do Norte). Essa estrutura possibilita respostas mais ágeis e eficientes às demandas sociais.

Por fim, sem esgotar as possibilidades instrumentais existentes, tem-se a Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública (SUPESP), que constitui um órgão central de inteligência e planejamento vinculado à estrutura da segurança pública no Estado do Ceará. Com atuação focada na produção de conhecimento estratégico, análise de dados e uso de tecnologias avançadas, a SUPESP tem se destacado como referência na integração entre instituições e na qualificação das políticas públicas do setor. Nesse sentido, a criação de um Sistema Estadual de Indicadores Municipais de Segurança Pública, sob sua coordenação, representaria uma proposta viável e necessária. Tal sistema permitiria o acompanhamento territorializado da criminalidade, contribuindo para a formulação de estratégias baseadas em evidências, com impacto direto na eficiência da gestão local e na prevenção da violência.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, a análise realizada evidencia que a violência urbana no Ceará e no Brasil não pode ser compreendida apenas como uma falha na repressão criminal, mas sim como uma manifestação complexa de desigualdades históricas, fragilidades estruturais e insuficiências nas políticas públicas. Dessa forma, a interiorização da violência demanda estratégias específicas e sensíveis às particularidades locais, que devem ser integradas em um sistema de segurança pública cooperativo e descentralizado.

Assim, o fortalecimento das Guardas Municipais se apresenta como componente estratégico fundamental para a prevenção da violência, mediação de conflitos e promoção da segurança cidadã em territórios historicamente desassistidos. A institucionalização de um Programa Estadual de Apoio às Guardas Municipais²², coordenado pela Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS), com suporte técnico, financeiro e formativo contínuo, surge como uma proposta necessária para superar as fragilidades apontadas em estudos anteriores, como a carência de coordenação intergovernamental e planejamento articulado.

A atuação da Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará (AESP/CE) como instituição formadora das Guardas Municipais é elemento-chave para garantir a qualificação técnica e continuada dos profissionais, alinhada à Matriz Curricular Nacional da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Tal articulação contribui para a consolidação das Guardas Municipais como atores legítimos do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), assegurando uma formação pautada em direitos humanos, mediação de conflitos, prevenção e práticas operacionais eficientes.

Complementarmente, a criação de um Sistema Estadual de Indicadores Municipais de Segurança Pública, com parâmetros a serem definidos de acordo com as necessidades municipais e estaduais, sob a coordenação da Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública (SUPESP), permitirá o monitoramento territorializado da criminalidade e a elaboração de políticas baseadas em evidências, otimizando a alocação de recursos e a formulação de planos estratégicos locais. Ferramentas tecnológicas como o sistema Status²³ e

²² Para esta proposta, a utilização do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) é uma via exequível, conforme tem-se observado, o FNSP tem desempenhado papel estratégico no financiamento de políticas e projetos na área da segurança pública, destinando recursos a estados, ao Distrito Federal e a municípios como forma de indução de ações locais na área. (Costa e Grossi, 2007, p. 13).

²³ O Sistema Tecnológico para Acompanhamento de Unidades de Segurança (Status) é uma ferramenta de inteligência analítica voltada ao tratamento de dados criminais, baseada em ciência de dados, estatísticas, geoprocessamento e inteligência artificial. Desenvolvido no âmbito do Programa Cientista-Chefe, por meio de

a plataforma Cerebrum²⁴ demonstram a viabilidade e a importância da inteligência analítica para a gestão moderna da segurança pública (Barros, 2024, p. 147)

Diante do exposto, recomenda-se, por fim, a elaboração de um manual técnico orientador para a criação e estruturação das Guardas Municipais no Ceará, visando padronizar procedimentos, garantir segurança jurídica e fortalecer institucionalmente essas corporações. Tal iniciativa reforça a vocação do Estado para a integração institucional e indica a inserção das Guardas Municipais nas políticas públicas de segurança como uma estratégia promissora de prevenção e enfrentamento à criminalidade, em consonância com o pacto federativo previsto na Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 4, n. 8, p. 84–135, jul./dez. 2002.

ALMEIDA, S. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

AMAZONAS (Estado). Secretaria de Estado de Segurança Pública. **Cartilha para criação de Guarda Municipal nos interiores**. Manaus: SSP/AM, 2013. Disponível em: <https://www.ssp.am.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/Cartilha-para-criacao-de-Guarda-Municipal-nos-Interiores.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2025.

BALESTRERI, R. B. **Direitos humanos: coisa de polícia**. Passo Fundo: CAPEC; Paster Editora, 1998.

BARROS, A. E. C. A relevância da gestão do conhecimento produzido pela inteligência de segurança pública na prevenção de crimes violentos contra a vida: estratégias e resultados da Polícia Militar do Ceará. In: BARROSO, A. P. S. S. et al. (org.). **Estudos avançados em segurança pública: tomo 1**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará; INESP; AESP/CE, 2024. p. 130–151. Disponível em: <https://edicoes.al.ce.gov.br/estudos-avancados-em-seguranca-publica-tomo-1>. Acesso em: 6 ago. 2025.

BARREIRA, César. Questão de política, questões de polícia: a segurança pública no Ceará. **O público e o privado**, Fortaleza, n. 4, p. 9–28, jul./dez. 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/27080>. Acesso em: 7 ago. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados: municípios do**

convênio entre a SSPDS e a Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap/CE), o sistema permite a identificação de manchas criminais em tempo real, subsidiando decisões estratégicas dos gestores de segurança pública.

²⁴ O Cerebrum é uma plataforma de big data desenvolvida no âmbito do Programa Cientista-Chefe e coordenada pela SUPESP. Foi projetada para integrar, gerenciar e analisar grandes volumes de dados oriundos de múltiplas bases consolidadas. A ferramenta permite a produção de análises estratégicas, como as chamadas “bordas criminais”, que apoiam os setores de inteligência na formulação de ações e políticas de combate à criminalidade no Ceará.

Brasil e do Ceará. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 5 jul. 2025.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Livro azul das Guardas Municipais do Brasil: princípios doutrinários da segurança pública municipal**. Brasília: MJSP/SENASP, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/guarda-municipal/download/livro_azul/livro-azul-das-guardas-municipais-do-brasil_111100-dez-19.pdf. Acesso em: 6 ago. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 995 / DF. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 28 ago. 2023. Publicado em 9 out. 2023. Processo Eletrônico DJe-/-, divulg. 06-10-2023, public. 09-10-2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/constitucional/5150953>. Acesso em: 5 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS (CNGM); Associação Nacional de Altos Estudos em Guardas Municipais (ANAEGM); Sindicato dos Guardas Municipais de Campo Grande (SINDGM/CG). **Fortalecimento da segurança pública municipal: uma estratégia baseada nas Guardas Municipais do Brasil**. [S. l.]: CNGM; ANAEGM; SINDGM/CG, jul. 2024. Disponível em: <https://www.guardasmunicipaisbrasil.com.br/web/wp-content/uploads/2024/08/Divulgacao-Guarda-Municipal-Conselho-Nacional.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2025.

COSTA, A.; GROSSI, B. C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 1, n. 1, p. 50–74, 2007. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/4>. Acesso em: 6 ago. 2025.

DUARTE, A. Curso de especialização em metodologia e didática do ensino em segurança pública: um relato de experiência. **Cadernos de Segurança Pública**, Rio de Janeiro, ano 14, n. 14, p. 24–33, dez. 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/366226947_Curso_de_especializacao_em_metodologia_e_didatica_do_ensino_em_Seguranca_Publica_um_relato_de_experiencia. Acesso em: 6 ago. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica>. Acesso em: 28 jul. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Raio-X das Forças de Segurança Pública no Brasil: 6ª edição**. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/9628cf35-d687-4588-abd3-cd8628634ca6_. Acesso em: 3 ago. 2025.

MISSE, M.; BRETAS, M. (org.). **As Guardas Municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso**. Rio de Janeiro: NECVU/UFRJ, 2010.

OLIVEIRA JÚNIOR, A. de. **A Senasp e o papel dos municípios na segurança pública: o caso das guardas civis municipais**. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8452>. Acesso em: 6 ago. 2025.

SENASP (Brasil). **Guia para a prevenção do crime e da violência**. Brasília: Ministério da

Justiça, 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/Senasp-1/guia-para-a-prevencao-do-crime-e-da-violencia>. Acesso em: 28 jul. 2025.

TAVARES, P. R. R. Direitos humanos e igualdade de gênero nas forças de segurança: apontamentos históricos frente a três décadas de inclusão das mulheres na PMCE (1994–2024). In: NOGUEIRA, E. F.; BIÉ, E. F.; CUNHA JUNIOR, H. (orgs.). **A arte de proteger: a segurança pública e os múltiplos caminhos para uma solução**. Fortaleza: Editora Via Dourada, 2025. p. 196–212.

Guardas Municipais e o Sistema de Segurança Pública: limites constitucionais e o debate sobre a polícia municipal

José Ananias Duarte Frota*

Luiz Claudio Araújo Coelho**

RESUMO

Este artigo explora os limites constitucionais e legais da atuação das Guardas Municipais no sistema de segurança pública brasileiro, abordando a controversa proposta de sua transformação em polícia municipal. A expansão de suas atribuições confronta o pacto federativo e a taxativa definição constitucional de órgãos de segurança pública pela CF/88. A pesquisa fundamenta-se na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, que delimita as competências municipais e veda a equiparação das guardas às polícias constitucionais, e em legislação específica. Os resultados indicam que a integração das Guardas Municipais ao Sistema Único de Segurança Pública é complementar e preventiva, sem paridade com as polícias. A criação irregular de polícias municipais acarreta riscos como insegurança jurídica, violação federativa e abusos. Conclui-se que o fortalecimento das Guardas Municipais deve ocorrer dentro de suas atribuições constitucionais, priorizando profissionalização, integração setorial e coordenação com demais forças, evitando expansões que demandem reforma constitucional.

Palavras-chave: Guardas Municipais. Segurança pública. Limites constitucionais. Polícia Municipal. Federalismo.

1. INTRODUÇÃO

O crescimento da violência urbana nas últimas décadas e a sobrecarga operacional das

* Coronel da Reserva Remunerada do Corpo de Bombeiros Militar do Ceará, Comandante Geral do CBMCE no período de 2003 a 2006, Presidente da Liga Nacional dos Corpos de Bombeiros do Brasil no período de 2004 a 2006. Possui o Curso de Altos Estudos em Política e Estratégia pela Escola Superior de Guerra (1998). Atualmente é Diretor de Inteligência e Estudos Estratégicos do Instituto CTEM + , Delegado da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra no Ceará, membro do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil-MI/SEDEC e assessor de estudos e pesquisas do Conselho Nacional de Gestores de Proteção e Defesa Civil. Tem experiência na área de Proteção e Defesa Civil, Políticas Públicas e Programas Sociais. E-mail: duartefrota@gmail.com.

** Coronel do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará. Atualmente exerce a função de Diretor de Ensino Bombeiro Militar da Academia Estadual de Segurança Pública – AESP/CE. Possui Mestrado Acadêmico em Educação e Especialização em Gestão Estratégica de Políticas de Segurança Pública ambos pela Universidade Estadual do Ceará, Especialização em Sistema Jurídico e Criminalidade pela Escola Superior do Ministério Público do Ceará, Graduação em Engenharia de Incêndio pela Academia de Bombeiro Militar do Distrito Federal e Graduação em Direito pela Faculdade Sete de Setembro. Tem experiência na área de Educação, Proteção e Defesa Civil e Segurança Contra Incêndio e Pânico. E-mail: lcaclaudio@yahoo.com.br.

polícias estaduais têm reacendido o debate sobre o papel das Guardas Municipais no ordenamento jurídico brasileiro. A complexificação dos problemas de segurança nas cidades, aliada à demanda crescente por maior presença estatal nos territórios municipais, tem levado diversos gestores públicos a buscar a ampliação das atribuições dessas corporações como resposta aos anseios sociais por mais segurança e ordem urbana.

Essa tendência expansionista, embora compreensível do ponto de vista das necessidades locais, esbarra em limites constitucionais claros estabelecidos pelo pacto federativo brasileiro e pelo desenho institucional da segurança pública definido na Constituição Federal de 1988. O art. 144 estabelece de forma taxativa os órgãos que compõem o sistema nacional de segurança pública, delimitando competências específicas que não podem ser alteradas por legislação infraconstitucional ou atos administrativos locais (Silva, 2023).

A descentralização das políticas de segurança pública no Brasil tem gerado intensos debates sobre a possibilidade de ampliação das atribuições dos entes municipais nesse setor. As Guardas Municipais, tradicionalmente voltadas à proteção de bens, serviços e instalações públicas municipais, têm progressivamente expandido seu campo de atuação, ocupando espaços na prevenção da violência, no patrulhamento urbano e em atividades de proximidade comunitária.

Esse movimento expansionista tem resultado no surgimento de propostas legislativas e iniciativas administrativas que visam conferir às guardas *status* equivalente ao de "polícia municipal", incluindo alterações nomenclaturais, ampliação de competências e equiparação de atribuições com as polícias constitucionais. Tais propostas, embora reflitam demandas legítimas por maior segurança local, suscitam questionamentos jurídicos fundamentais sobre sua compatibilidade com o ordenamento constitucional vigente.

A falta de uniformidade na formação profissional, nos equipamentos utilizados e nos protocolos operacionais das Guardas Municipais em todo o território nacional tem gerado um mosaico institucional heterogêneo que dificulta tanto sua padronização quanto sua integração efetiva com os sistemas estaduais de segurança pública. Essa diversidade, embora permita adaptações às realidades locais, compromete a interoperabilidade e pode gerar conflitos de competência em operações integradas.

Nesse diapasão, o presente artigo tem como objetivo geral analisar os limites constitucionais e legais que regulamentam a atuação das Guardas Municipais no sistema brasileiro de segurança pública, com especial atenção à controvérsia sobre a possibilidade de sua transformação em "polícia municipal".

A evolução normativa das guardas, iniciada com sua constitucionalização em 1988 e consolidada com o Estatuto de 2014, não alterou o núcleo fundamental de suas atribuições, que permanecem centradas na proteção dos bens e serviços municipais. Juristas e estudiosos da área têm alertado que tentativas de expandir esse escopo sem a necessária revisão constitucional podem configurar ruptura do pacto federativo e gerar instabilidade institucional no sistema de segurança pública.

A compreensão adequada da trajetória normativa das Guardas Municipais e de seus limites constitucionais revela-se fundamental para evitar distorções jurídicas e institucionais que possam comprometer tanto a efetividade das políticas de segurança quanto a estabilidade do arranjo federativo brasileiro. O debate sobre a "municipalização" da segurança pública transcende questões meramente técnicas, envolvendo aspectos fundamentais da organização do Estado e da distribuição de competências entre os entes federativos.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E JURÍDICA DAS GUARDAS MUNICIPAIS

As Guardas Municipais possuem origem histórica que remonta ao período imperial brasileiro, quando exerciam funções de vigilância urbana e manutenção da ordem pública local. A Constituição Federal de 1988 consolidou sua natureza administrativa ao estabelecer, no art. 144, §8º, que os municípios poderão constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Com o crescimento da demanda por segurança urbana e as limitações operacionais das polícias estaduais, muitas Guardas Municipais passaram a atuar de forma mais ampla e estruturada. Esse contexto levou à promulgação da Lei nº 13.022/2014, que instituiu o Estatuto Geral das Guardas Municipais, definindo suas competências, princípios e deveres. Entre as atribuições estabelecidas destacam-se: atuação preventiva e comunitária, colaboração com os demais órgãos de segurança pública, execução de prisões em flagrante delito e integração com a Defesa Civil.

Posteriormente, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) foi criado pela Lei nº 13.675/2018 com o objetivo de promover maior integração, interoperabilidade e compartilhamento de informações entre os órgãos de segurança pública. Nesse sistema, as Guardas Municipais foram incluídas como componentes operacionais, o que possibilita sua participação em ações conjuntas, programas de treinamento e acesso a sistemas nacionais de informação, como o Infoseg.

Contudo, essa integração ao SUSP não implica paridade de atribuições com as polícias

constitucionais. A legislação é expressa ao definir que a atuação das guardas no sistema deve respeitar rigorosamente os limites legais e constitucionais, funcionando como força auxiliar na prevenção e no apoio logístico. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça consistentemente que a natureza jurídica das guardas permanece administrativa, ainda que possuam atribuições específicas na esfera da segurança pública.

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado de forma consistente sobre os limites institucionais das Guardas Municipais. Em diversos julgados, a Corte reafirmou que não compete aos municípios legislar sobre matéria penal ou processual penal, nem criar instituições que exerçam funções típicas de polícia judiciária. O termo "polícia" é constitucionalmente protegido como expressão exclusiva das competências previstas no art. 144 da Constituição Federal.

Ademais, o STF consolidou o entendimento de que qualquer tentativa de alteração da denominação institucional das guardas para incluir o termo "polícia" configura vício de inconstitucionalidade material e formal, por invadir competência legislativa da União e comprometer a estrutura federativa da segurança pública. A atuação preventiva das guardas é constitucionalmente permitida, porém deve ocorrer sempre em coordenação com os órgãos de segurança estaduais e sob supervisão do Ministério Público.

Quadro 1 – Competências constitucionais comparadas

Competência	Polícia Militar/ Bombeiros	Polícia Civil	Polícia Federal	Guardas Municipais	Comentário
Ostensividade armada	Sim	Não	Sim (casos específicos)	Parcial (com autorização)	Autorização depende do SINARM
Investigação criminal	Não	Sim	Sim	Não	Proibida por decisão do STF
Proteção de bens municipais	Não	Não	Não	Sim	Competência principal das guardas
Prisão em flagrante	Sim	Sim	Sim	Sim	Permitido a qualquer cidadão
Defesa Civil	Parcial	Parcial	Parcial	Sim	Atuam fortemente em apoio
Função típica de polícia	Sim	Sim	Sim	Não	Natureza administrativa

O quadro comparativo evidencia as distinções funcionais e competenciais entre as Guardas Municipais e as demais forças de segurança pública, demonstrando que, embora compartilhem algumas atribuições específicas, possuem natureza jurídica e escopo de atuação claramente diferenciados. Essa delimitação constitucional e legal torna-se ainda mais relevante quando se analisa a inserção das guardas no Sistema Único de Segurança Pública, que, ao

promover a integração operacional, deve preservar as especificidades e limitações de cada componente do sistema, conforme será analisado a seguir.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo jurídico-dogmático, de natureza bibliográfica e documental, com abordagem predominantemente qualitativa (Marconi; Lakatos, 2017). O delineamento metodológico teve como foco a análise dos limites constitucionais e legais que regulamentam a atuação das Guardas Municipais no sistema brasileiro de segurança pública. Para tanto, o *corpus* documental abrangeu a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), a Lei nº 13.675/2018 (que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP), e a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF).

Em particular, foram analisadas as decisões que delimitam as competências municipais em matéria de segurança pública, incluindo julgados como o Recurso Extraordinário 608.588/SP, e decisões monocráticas recentes, a exemplo das proferidas pelo Ministro Flávio Dino. O marco legal inclui ainda a legislação que conferiu maior legitimidade às funções das Guardas Municipais e estabeleceu diferentes possibilidades de atuação mais integrada com os órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública, inclusive com autorização para porte de armas de fogo mediante critérios do Sistema Nacional de Armas.

A análise dos dados foi realizada por meio de interpretação sistemática do ordenamento jurídico e da doutrina especializada (Maximiliano, 2011), visando identificar as diretrizes e os princípios que balizam a atuação dessas corporações e sua compatibilidade com o modelo federativo de segurança pública.

4. O PAPEL DAS GUARDAS NO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Com a criação do Sistema Único de Segurança Pública pela Lei nº 13.675/2018, as Guardas Municipais foram formalmente integradas como órgãos operacionais do sistema nacional de segurança. Essa integração representa marco significativo na institucionalização das guardas, conferindo-lhes reconhecimento formal como componentes da arquitetura de segurança pública brasileira. Contudo, é fundamental compreender que essa inserção não alterou sua natureza jurídica nem lhes conferiu atribuições de polícias judiciárias ou investigativas.

A atuação das guardas no âmbito do SUSP deve ser essencialmente complementar às

demais forças de segurança, priorizando ações preventivas e comunitárias dentro dos limites constitucionais e legais estabelecidos. Essa complementaridade manifesta-se através da participação em operações integradas, compartilhamento de informações e coordenação de esforços preventivos, sempre respeitando as competências específicas de cada órgão do sistema.

As Guardas Municipais têm demonstrado particular efetividade em políticas públicas de segurança cidadã, desenvolvendo programas focados na proteção de grupos vulneráveis, como mulheres, idosos, crianças e pessoas em situação de rua. Iniciativas como patrulha escolar, rondas comunitárias, mediação de conflitos e integração com a Defesa Civil constituem exemplos positivos de atuação municipal legítima e socialmente relevante. Nesse sentido, Andrade (2024, p. 58) reconhece que “as Guardas Municipais, quando corretamente integradas a políticas públicas e limitadas às suas atribuições constitucionais, podem exercer papel estratégico na promoção da segurança cidadã e da paz social”.

Essa atuação diferenciada permite às guardas ocuparem espaços específicos na prevenção da violência urbana, contribuindo para a construção de cidades mais seguras através de abordagens que privilegiam a proximidade com a comunidade e a prevenção situacional. A integração com políticas de ordenamento urbano, mobilidade, direitos humanos e assistência social potencializa sua contribuição para a segurança cidadã.

O reconhecimento e a valorização dessa atuação específica e constitucionalmente delimitada são cruciais para a eficácia do sistema de segurança pública. Ao invés de replicar as funções das polícias estaduais, as Guardas Municipais, quando focadas em sua vocação preventiva e comunitária, oferecem um valor agregado único à segurança cidadã, construindo pontes entre a população e o poder público local. No entanto, o desvio dessa função e a busca por um status policial não previsto constitucionalmente introduzem complexidades e riscos significativos para a estabilidade e a funcionalidade do sistema.

A tentativa de criação de “polícias municipais” de fato, ainda que não formalmente reconhecidas em direito, gera sérios problemas institucionais e operacionais. A multiplicação de estruturas com atribuições conflitantes compromete o princípio da eficiência administrativa e pode resultar em sobreposição de competências, gerando confusão operacional e desperdício de recursos públicos.

Registram-se casos preocupantes de abusos de autoridade, uso inadequado de armamentos letais e atuação além dos limites legais estabelecidos, situações que colocam em risco tanto a integridade dos cidadãos quanto a segurança dos próprios agentes. Tais desvios

decorrem, frequentemente, da ausência de marcos regulatórios claros e da inadequada compreensão dos limites constitucionais que regem a atuação das guardas.

Sem arcabouço legal sólido e articulação adequada com os estados, os municípios podem comprometer sua sustentabilidade fiscal ou criar corporações estruturalmente frágeis e vulneráveis à politização. A ausência de padrões nacionais de formação e equipamentos pode resultar em disparidades operacionais que comprometem a efetividade e a segurança das operações.

A valorização das Guardas Municipais deve fundamentar-se em estratégias que respeitem sua natureza constitucional e potencializem sua contribuição específica para a segurança urbana. Essa valorização passa necessariamente pela implementação de concursos públicos regulares, programas de formação profissional permanente, criação de ouvidorias independentes e fortalecimento de mecanismos de controle social.

A profissionalização contínua, aliada à definição clara de protocolos operacionais e à integração com políticas públicas setoriais, permite às guardas exercerem papel estratégico na construção de ambientes urbanos mais seguros e na promoção da cidadania. Sua atuação torna-se mais efetiva quando articulada com iniciativas de prevenção social da violência, políticas de juventude, programas habitacionais e ações de revitalização urbana.

5. DECISÕES DO STF: LIMITES CONSTITUCIONAIS À CRIAÇÃO DA POLÍCIA MUNICIPAL

O Supremo Tribunal Federal tem consolidado jurisprudência firme e consistente sobre os limites constitucionais das Guardas Municipais, estabelecendo parâmetros claros que impedem sua transformação em polícias municipais. Essa orientação jurisprudencial fundamenta-se na interpretação sistemática do art. 144 da Constituição Federal, que estabelece de forma taxativa os órgãos integrantes do sistema de segurança pública brasileiro.

No julgamento do Recurso Extraordinário 608.588/SP, o STF reconheceu que as Guardas Municipais podem exercer atividades preventivas de segurança pública, desde que rigorosamente observados os limites constitucionais estabelecidos. A decisão reafirmou que a competência municipal restringe-se à proteção de bens, serviços e instalações municipais, não se estendendo às funções típicas de polícia ostensiva ou judiciária.

A Corte Suprema enfatizou que a natureza administrativa das guardas não pode ser alterada por legislação infraconstitucional ou atos administrativos locais, sendo necessária reforma constitucional para qualquer ampliação substancial de suas atribuições, reconhecendo

a competência exclusiva da União para legislar sobre o tema. Esse entendimento consolida a interpretação de que o sistema federativo brasileiro estabelece competências específicas e não sobrepostas entre os entes da federação no âmbito da segurança pública.

Em decisões recentes, o STF tem reafirmado de forma categórica a vedação ao uso da denominação "polícia" por parte das Guardas Municipais. O ministro Flávio Dino, em decisões monocráticas paradigmáticas, vetou tentativas de alteração dessa nomenclatura que buscavam conferir status policial às guardas, considerando tais iniciativas inconstitucionais por violarem o modelo federativo de segurança pública (Ponte Jornalismo, 2025; Metrôpoles, 2024).

A proteção constitucional da denominação "polícia" decorre do entendimento de que os termos utilizados para designar instituições públicas não são meramente formais, mas refletem suas competências e natureza jurídica. Assim, permitir que Guardas Municipais adotem a denominação "polícia" configuraria não apenas vício formal, mas também material, por sugerir competências que constitucionalmente não possuem.

O STF tem reiteradamente fundamentado suas decisões na observância ao princípio da repartição constitucional de competências, concebido como um dos pilares estruturantes do federalismo cooperativo brasileiro. Tal princípio encontra expressão no texto da Constituição de 1988, que, ao delinear a arquitetura institucional da segurança pública, consagrou um modelo normativo que distribui atribuições específicas entre os entes federativos, atribuindo-lhes competências distintas, porém complementares.

Essa distribuição busca assegurar a preservação do equilíbrio federativo e a racionalidade administrativa, evitando sobreposições que poderiam gerar conflitos de atribuições, ineficiência operacional e comprometimento da coordenação sistêmica. Nesse sentido, o desenho constitucional da segurança pública traduz a preocupação do constituinte em harmonizar a autonomia federativa com a necessidade de atuação integrada, preservando a unidade do sistema sem anular a diversidade de funções atribuídas a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A tentativa de criação de polícias municipais fora do marco constitucional representa, segundo a jurisprudência do STF, invasão de competência legislativa da União e violação ao pacto federativo. Tal entendimento baseia-se no princípio de que as competências constitucionais são de exercício obrigatório pelos entes competentes e de observância obrigatória pelos demais, não podendo ser alteradas unilateralmente.

As decisões do STF estabelecem que a atuação preventiva das Guardas Municipais é constitucionalmente legítima, mas deve ocorrer sempre em coordenação com os órgãos

estaduais de segurança pública e sob supervisão do Ministério Público. Essa coordenação visa evitar conflitos de competência e garantir a efetividade das ações preventivas dentro do sistema integrado de segurança.

Até que eventual reforma constitucional seja aprovada, o STF tem determinado que as Guardas Municipais devem manter sua função como força preventiva de proximidade comunitária e de apoio aos demais componentes do sistema de segurança pública, sempre dentro dos limites estabelecidos pelo art. 144, §8º da Constituição Federal.

A jurisprudência consolidada pelo STF representa, portanto, importante salvaguarda do modelo federativo brasileiro e da estabilidade institucional do sistema de segurança pública, impedindo alterações informais que poderiam comprometer a coordenação e a eficiência das políticas públicas no setor. Essa orientação jurisprudencial fornece segurança jurídica tanto para os gestores municipais quanto para os próprios agentes das guardas, estabelecendo parâmetros claros para sua atuação legítima e efetiva.

6. A POLÊMICA SOBRE A "POLÍCIA MUNICIPAL": RISCOS E CONSEQUÊNCIAS

A proposta de transformação das Guardas Municipais em "Polícias Municipais" tem gerado intenso debate no cenário político e jurídico brasileiro, mobilizando gestores municipais, especialistas em segurança pública e operadores do direito. Embora essa discussão reflita legítimas preocupações com a segurança urbana e a necessidade de maior presença estatal nos territórios municipais, a implementação de tais mudanças enfrenta obstáculos constitucionais, jurídicos e operacionais de grande magnitude.

Essa busca por maior protagonismo municipal na segurança, embora legítima, exige um entendimento aprofundado do complexo arranjo federativo brasileiro. As mudanças propostas, que alteram a essência e o escopo das Guardas Municipais, demandariam não apenas ajustes legais pontuais, mas uma redefinição fundamental do modelo de segurança pública, algo que a Constituição Federal de 1988 estabelece com clareza e rigidez.

A principal barreira à criação de polícias municipais reside na estrutura constitucional do sistema de segurança pública brasileiro. O art. 144 da Constituição Federal estabelece de forma taxativa os órgãos que compõem esse sistema, não prevendo a existência de polícias municipais. Qualquer tentativa de alteração desse modelo sem emenda constitucional configura invasão de competência legislativa, uma vez que compete privativamente à União legislar sobre direito penal, processual penal e organização policial.

A ausência de amparo constitucional específico gera insegurança jurídica tanto para os

servidores quanto para os gestores municipais. Atos administrativos praticados por "polícias municipais" criadas à margem do ordenamento constitucional podem ser questionados judicialmente, resultando em nulidades processuais, responsabilização civil e criminal dos agentes, e comprometimento da efetividade das ações de segurança.

A criação irregular de polícias municipais representa grave violação do pacto federativo, comprometendo o equilíbrio de competências estabelecido pela Constituição “[...] pois interfere na competência legislativa da União e desorganiza a arquitetura nacional de segurança” (Menezes; Silva, 2023, p. 89). Essa violação manifesta-se através da usurpação de atribuições constitucionalmente reservadas aos estados, gerando conflitos institucionais que podem comprometer a coordenação das políticas de segurança pública em âmbito regional e nacional. A duplicidade institucional constitui outro risco significativo, pois a sobreposição de competências entre diferentes forças de segurança pode resultar em conflitos operacionais, desperdício de recursos públicos e confusão na cadeia de comando durante operações integradas. Essa multiplicação desordenada de estruturas compromete o princípio da eficiência administrativa e pode gerar lacunas ou sobreposições prejudiciais à efetividade da segurança pública.

6.1 Consequências operacionais e de gestão

Do ponto de vista operacional, a ausência de marcos regulatórios claros para polícias municipais pode resultar em padronização inadequada de procedimentos, equipamentos e formação profissional. Sem diretrizes nacionais uniformes, cada município pode desenvolver protocolos próprios, gerando disparidades que comprometem a interoperabilidade com outras forças de segurança e a qualidade dos serviços prestados à população. “A ausência de padrões nacionais mínimos de formação e equipamentos para as Guardas Municipais compromete sua integração ao sistema e põe em risco a eficiência da segurança pública local” (FBSP, 2024, p. 102).

A responsabilização civil e criminal dos agentes constitui preocupação adicional, uma vez que a atuação fora dos limites legais estabelecidos pode expor os servidores a processos judiciais e sanções disciplinares. A ausência de cobertura legal adequada compromete a segurança jurídica dos profissionais e pode resultar em atuação hesitante ou inadequada em situações que exigem resposta rápida e efetiva.

A implementação de estruturas policiais municipais implica custos elevados e recorrentes que frequentemente são subestimados pelos gestores. Os investimentos

necessários incluem não apenas equipamentos e viaturas, mas também sistemas de comunicação integrada, tecnologia de informação, armamentos, munições, equipamentos de proteção individual, seguros específicos e programas de formação continuada.

Sem o devido planejamento fiscal e articulação com os demais entes federativos, os municípios podem comprometer sua sustentabilidade orçamentária ou criar corporações estruturalmente frágeis e vulneráveis à politização. A ausência de economias de escala, típicas de sistemas integrados, pode resultar em custos *per capita* significativamente superiores aos observados em estruturas estaduais consolidadas.

6.2 Riscos à Segurança Pública e aos Direitos Fundamentais

A criação de polícias municipais sem adequado amparo legal e supervisão institucional pode resultar em abusos de autoridade e violações de direitos fundamentais. A ausência de mecanismos consolidados de controle interno e externo, típicos das polícias constitucionais, pode favorecer práticas inadequadas e comprometer a confiança da população nas instituições de segurança.

Adicionalmente, a politização excessiva dessas estruturas representa risco concreto, uma vez que a proximidade com o poder executivo municipal pode comprometer a imparcialidade e a continuidade das políticas de segurança. Mudanças de gestão municipal podem resultar em alterações bruscas de diretrizes operacionais, comprometendo a estabilidade institucional e a efetividade das ações preventivas.

A ausência de amparo constitucional expõe os municípios a conflitos diretos com os governos estaduais, que podem questionar judicialmente a criação de estruturas que invadem suas competências constitucionais. Esses conflitos podem resultar em decisões judiciais que invalidem atos administrativos, suspendam operações em andamento e comprometam investimentos já realizados.

O Ministério Público e o Poder Judiciário podem intervir para coibir atuações irregulares, resultando em ações de improbidade administrativa, mandados de segurança e ações diretas de inconstitucionalidade que questionem a legalidade das estruturas criadas. Tais intervenções podem gerar instabilidade institucional e comprometer a continuidade dos serviços de segurança prestados à população.

A análise desses riscos e consequências evidencia que, embora a demanda por maior segurança municipal seja legítima e urgente, sua satisfação deve ocorrer através de mecanismos constitucionalmente adequados, que preservem o equilíbrio federativo e

garantam a efetividade das políticas públicas de segurança. A busca por soluções deve privilegiar o fortalecimento das Guardas Municipais dentro de suas competências constitucionais e a melhoria da coordenação com as demais forças de segurança, evitando os riscos inerentes à criação irregular de estruturas policiais municipais.

Mesmo com limitações constitucionais, as Guardas Municipais desempenham papel importante na segurança urbana. A atuação em escolas, parques, praças, eventos e na mediação de conflitos mostra sua relevância. Além disso, a articulação com políticas de mobilidade, saúde, educação e Defesa Civil fortalece sua função de proteção social. Com investimento em capacitação e gestão comunitária, as guardas podem promover cidades mais seguras e humanas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Guardas Municipais representam, no contexto brasileiro contemporâneo, instrumento estratégico fundamental para a promoção da segurança cidadã, da ordem urbana e da proteção dos bens públicos locais. Sua relevância institucional tem crescido de forma proporcional à complexificação das dinâmicas sociais urbanas e à sobrecarga operacional das polícias estaduais, consolidando-se como elo essencial entre o Estado e o cidadão no espaço municipal.

A presente análise demonstrou que, embora exista demanda social legítima por maior presença estatal na segurança urbana, o fortalecimento institucional das guardas deve ocorrer rigorosamente dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. O art. 144 define de forma taxativa os órgãos que compõem o sistema nacional de segurança pública, estabelecendo competências específicas que não podem ser alteradas por interpretações extensivas ou atos administrativos locais.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal reafirma consistentemente que qualquer tentativa de promover mutação constitucional informal — atribuindo às guardas funções típicas de polícia ostensiva ou judiciária sem a necessária reforma constitucional — representa grave ameaça ao pacto federativo, à segurança jurídica dos servidores e à estabilidade institucional do modelo brasileiro de segurança pública.

As decisões analisadas evidenciam que a proteção constitucional da denominação "polícia" não constitui mero formalismo, mas reflete a estrutura federativa de competências que fundamenta o sistema nacional de segurança. A vedação ao uso irregular dessa denominação visa preservar a clareza institucional e evitar conflitos de atribuições que

comprometam a efetividade das políticas públicas no setor.

O processo de valorização das Guardas Municipais deve priorizar estratégias que potencializem sua contribuição específica dentro do marco constitucional vigente. A profissionalização contínua, implementada através de concursos públicos regulares, programas de formação técnica e cidadã, investimento em tecnologias não letais e implantação de corregedorias independentes, constitui caminho mais sustentável e efetivo do que tentativas de expansão irregular de competências.

O fortalecimento de mecanismos de controle social e a integração com políticas públicas setoriais – como prevenção da violência, mobilidade urbana, proteção ambiental e mediação de conflitos – permitem às guardas exercerem papel diferenciado e complementar no sistema de segurança, maximizando sua contribuição para a construção de cidades mais seguras e inclusivas.

A eventual criação de polícias municipais, embora conte com apoio em determinados setores políticos e sociais, exige necessariamente reforma constitucional ampla, transparente e consensual. Tal transformação institucional deve envolver participação ativa e coordenada da União, dos Estados e dos Municípios, através de processo legislativo que observe os requisitos constitucionais para emendas e garanta amplo debate social sobre suas implicações.

Qualquer alteração substantiva no sistema de segurança pública afeta todo o arranjo federativo e deve ser precedida de estudos técnicos abrangentes sobre impactos fiscais, operacionais e institucionais. A ausência desse processo rigoroso pode resultar em reformas inadequadas que comprometam a efetividade do sistema e gerem instabilidade institucional duradoura.

Enquanto eventual reforma constitucional não se concretiza, os municípios devem abster-se rigorosamente de adotar nomenclaturas, uniformes, protocolos ou estruturas organizacionais que confundam a natureza administrativa das guardas com as funções policiais constitucionalmente estabelecidas. A ambiguidade institucional, além de inconstitucional, compromete a segurança jurídica dos agentes, gera expectativas inadequadas na população e dificulta a coordenação efetiva das políticas públicas de segurança.

A atuação municipal legítima deve concentrar-se no aperfeiçoamento das competências constitucionais das guardas, promovendo sua integração com o Sistema Único de Segurança Pública de forma complementar e coordenada com as demais forças de segurança. Essa abordagem preserva o equilíbrio federativo e maximiza a efetividade das ações preventivas no âmbito municipal.

Em síntese, o futuro institucional das Guardas Municipais no Brasil deve fundamentar-se em sua afirmação como guardiãs especializadas da cidadania e da convivência urbana pacífica. Sua integração efetiva com políticas de prevenção da violência, ordenamento territorial, proteção de grupos vulneráveis e atuação conjunta com a Defesa Civil representa caminho mais estratégico e sustentável do que tentativas de conversão em estruturas policiais à margem do ordenamento constitucional.

O reconhecimento e fortalecimento desse papel específico, dentro dos limites constitucionais estabelecidos, contribui para a construção de um modelo de segurança pública mais efetivo, democrático e respeitoso ao pacto federativo. Essa abordagem concilia as legítimas demandas municipais por maior protagonismo na segurança urbana com a necessidade de preservação da estabilidade institucional e da segurança jurídica que fundamentam o Estado Democrático de Direito.

A experiência brasileira demonstra que a efetividade da segurança pública depende mais da qualidade da coordenação entre os diferentes níveis de governo e da adequação das políticas às realidades locais do que da multiplicação desordenada de estruturas com competências sobrepostas. Nesse contexto, as Guardas Municipais, devidamente valorizadas e profissionalizadas dentro de suas competências constitucionais, representam componente essencial para a construção de um sistema de segurança pública mais integrado, eficiente e próximo das necessidades da população.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rodrigo Ghiringhelli de. Descentralização da Segurança Pública e o papel dos municípios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 17, n. 2, p. 49–63, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 ago. 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 608.588/SP**. Relator: Min. Luiz Fux. Publicado em 12 jun. 2024.

DINO, Flávio. **Decisão monocrática no Mandado de Segurança (MS) 38747/SP**. Supremo Tribunal Federal, março de 2025.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024**. São Paulo: FBSP, 2024.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MENEZES, Fábio de Sá e SILVA; MENEZES, Maria Carolina. Guardas Municipais e o Federalismo Brasileiro: dilemas e limites. **Cadernos da Escola do Ministério Público**, v. 8, n. 1, p. 75–93, 2023.

METRÓPOLES. **Guardas Municipais podem fazer policiamento urbano, decide STF**. 2024. Disponível em: <<https://www.metropoles.com>>. Acesso em: 2 jul. 2025.

PONTE JORNALISMO. **STF veta nome “Polícia Municipal” para a GCM de São Paulo**. 2025. Disponível em: <<https://ponte.org>>. Acesso em: 2 jul. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 48. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

Pesquisa perfil das Guardas Civis Municipais do Espírito Santo: uma análise de caso concreto

Pedro Henrique Silva Monteiro*

Thiago de Carvalho Guadalupe**

Daniela Cristina Neves de Oliveira***

1. INTRODUÇÃO

A segurança pública, entendida como um direito fundamental e condição essencial para o exercício pleno da cidadania (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022), enfrenta uma complexidade crescente no Brasil, exigindo a atuação coordenada de diferentes esferas governamentais. Nesse cenário, as Guardas Civis Municipais (GCMs) despontam como atores cada vez mais estratégicos. Segundo o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.222, 2014), elas são essenciais não só na promoção da segurança local e na construção de um relacionamento de proximidade com a comunidade, mas também na promoção da cultura da paz (Brasil, 2014).

A importância dos municípios na prevenção das violências tem se intensificado desde a Constituição Federal de 1988, que os reconheceu formalmente como entes federativos com autonomia e responsabilidades próprias. Com a municipalização de políticas sociais como saúde, educação e assistência social, os municípios passaram a desempenhar um papel estratégico na implementação de programas voltados à prevenção das violências, especialmente no atendimento às mulheres, crianças, adolescentes e idosos (Guindai, 2024).

A relevância das GCMs foi ainda mais solidificada com a recente aprovação, em maio de 2025, no Senado Federal, da Proposta de Emenda à Constituição PEC 37/2022 (Brasil, 2022), que busca formalizá-las como órgãos de segurança pública. Apesar dessa importância

* Compõe a equipe do Observatório da Segurança Cidadã (OSC) do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Doutorando em economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Mestre em economia também pela UFES, Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFES) e Analista Criminal junto ao IJSN.

** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG); Coordenador de Estudos Sociais e do Observatório da Segurança Cidadã do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) - Governo do Estado do Espírito Santo. Doutor em Política Social (UFES). Cientista Social e Mestre em Sociologia (UFMG).

*** Assessora na Coordenação de Estudos Sociais do Instituto Jones dos Santos Neves, onde também integra a equipe do Observatório da Segurança Cidadã (OSC). É bacharela e mestra em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP).

ampliada e do recente reconhecimento constitucional, a efetivação plena de suas atribuições e o desenvolvimento institucional dessas forças ainda representam desafios significativos, tornando indispensáveis estudos aprofundados a fim de compreender as realidades regionais e permitir, assim, a avaliação de políticas públicas e a realização de estudos comparativos.

No Espírito Santo, uma das principais ações no campo da segurança pública, o Programa "Estado Presente em Defesa da Vida", estabelece como um de seus pilares a integração entre as forças de segurança (Espírito Santo, 2019). Contudo, observa-se que essa integração ainda não se materializou plenamente no âmbito municipal, onde as GCMs podem desempenhar um papel catalisador. A ausência de um conhecimento aprofundado sobre a estrutura e o funcionamento dessas instituições representa um obstáculo à formulação de políticas públicas mais efetivas e à promoção de uma integração coordenada e eficaz. A lacuna de informações específicas sobre o perfil das GCMs limita a capacidade de diagnósticos, dificultando o planejamento de ações de fortalecimento e otimização de recursos e dificultando análises de casos concretos para o aprimoramento da segurança pública.

É nesse contexto que se insere este trabalho, trazendo os resultados da “Pesquisa Perfil das Guardas Civis Municipais do Espírito Santo”²⁵, uma iniciativa pioneira no estado e crucial no âmbito da segurança pública. O propósito da Pesquisa Perfil é gerar informações detalhadas que viabilizem a elaboração de diagnósticos organizacionais precisos, servindo como subsídio robusto para o desenvolvimento de políticas públicas de segurança que não se limitem apenas ao contexto municipal. Esta iniciativa possibilita um conhecimento organizacional das Guardas Civis Municipais do estado, representando um passo inicial para a integração das forças de segurança na esfera municipal. Este esforço é particularmente relevante em um estado onde apenas 13 dos 78 municípios contam com GCMs, indicando a urgência de ações que visem ao aprimoramento dessas instituições e ao preenchimento de lacunas de gestão e organização.

O objetivo principal deste artigo é apresentar uma análise de caso do perfil organizacional das Guardas Civis Municipais no Espírito Santo, destacando o papel vital dos municípios na promoção da segurança pública. Para tanto, tem-se os seguintes objetivos específicos: (1) mapear a estrutura organizacional, os recursos materiais e os aspectos de valorização profissional das GCMs do Espírito Santo, bem como suas relações com as demais

²⁵A “Pesquisa Perfil das Guardas Civis Municipais do Espírito Santo”, analisada individualmente neste artigo, foi elaborada em conjunto com a “Pesquisa Profissiográfica das Guardas Civis Municipais do ES”. Ambas integram o “Projeto de Fortalecimento Institucional das GCMs do ES”, iniciativa que incluiu a produção dessas duas pesquisas e o desenvolvimento de um painel interativo de resultados online, ainda inédito à data de publicação deste artigo.

forças de segurança; (2) discutir o conhecimento gerado pela pesquisa; e (3) dar transparência e compartilhar as informações obtidas com a pesquisa, promovendo assim a disseminação do conhecimento e o debate sobre a integração das forças de segurança no estado.

Ao perfilar as GCMs capixabas, este estudo não apenas preenche uma lacuna de conhecimento local, mas também oferece um modelo de análise e um relato de experiência que pode servir de inspiração e exemplo para outras Unidades da Federação interessadas no fortalecimento e na integração das forças de segurança pública. O caráter inovador da pesquisa colabora na identificação de um perfil das instituições e na busca de uma identidade, pontos necessários para as Guardas como uma instituição (Soares, 2005); a apresentação de seus resultados em profundidade são cruciais para dar transparência às informações e subsidiar a tomada de decisões estratégicas, impulsionando um avanço significativo na segurança pública municipal e estadual.

Este trabalho se seguirá das seguintes seções: a Metodologia, que descreve detalhadamente as etapas do trabalho e as decisões metodológicas atreladas a elas; a seção de Análise e Discussão dos Resultados, onde serão apresentados os principais achados da pesquisa e seus apontamentos; e, por fim, as Considerações Finais, que consolidarão as conclusões e as implicações do estudo.

2. METODOLOGIA

A presente pesquisa adotou uma abordagem exploratória e descritiva, com o objetivo de levantar informações detalhadas sobre o perfil das Guardas Civis Municipais do Espírito Santo, seguindo a metodologia utilizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) na Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública, aplicada para as Polícias Civis, Polícias Militares, Corpos de Bombeiros e Órgãos Oficiais de Perícia (SENASP, 2019). A escolha de amostragem por bola de neve²⁶ mostrou-se adequada para esta iniciativa, uma vez que as Guardas do Espírito Santo compõem uma população finita e determinada (Goodman, 1961). Apesar do caráter pioneiro, a adesão foi expressiva: mais de 69% das GCMs do estado colaboraram com o preenchimento dos formulários da "Pesquisa Perfil". Os municípios cujas GCMs participaram ativamente foram Cariacica, Colatina, Itapemirim,

²⁶ “Uma amostra aleatória de indivíduos é retirada de uma população finita determinada. (O tipo de amostra aleatória será discutido mais adiante nesta seção.) Cada indivíduo da amostra é solicitado a indicar k indivíduos diferentes da população, onde k é um número inteiro especificado por exemplo, cada pessoa pode ser convidada a nomear seus “ k melhores amigos”, ou os “ k indivíduos com quem mais frequentemente se associa”, ou os “ k indivíduos cujas opiniões mais busca”, etc.” (Goodman, 1961).

Linhares, Marataízes, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.

Os instrumentos de pesquisa foram construídos e adaptados com base nos modelos aplicados nas Pesquisas Perfil das forças de segurança (Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2019), conferindo validade e comparabilidade a uma parte dos dados coletados. O processo de validação desses instrumentos foi colaborativo e abrangente, envolvendo reuniões com comandantes de diferentes Guardas Municipais do Espírito Santo e representantes do Observatório da Segurança Cidadã do Instituto Jones dos Santos Neves. Essa validação por especialistas e atores-chave do campo garantiu a pertinência e a relevância das questões formuladas para o contexto específico das GCMs capixabas.

Após a validação, os links dos formulários, desenvolvidos na plataforma *Google Forms*, foram distribuídos pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo (SESP). A distribuição ocorreu por meio de ofícios encaminhados aos e-mails dos núcleos das Guardas Municipais do estado, acompanhados de um manual de preenchimento detalhado, um prazo claro para as respostas e um resumo conciso do projeto, visando facilitar a compreensão e o engajamento dos respondentes. Adicionalmente, foi realizada uma busca ativa, com contato direto com os comandantes das Guardas Municipais, para incentivar a participação e esclarecer eventuais dúvidas. Os formulários foram especificamente direcionados aos comandantes das guardas ou a cargos correlatos, assegurando que as informações fossem fornecidas por indivíduos com conhecimento aprofundado da estrutura e funcionamento de suas respectivas instituições.

A coleta de dados ocorreu em um período concentrado, entre 07/02/2024 e 29/02/2024, com exceção da GCM de Serra, que, devido à sua representatividade no estado e após busca ativa, realizou o preenchimento em 29/08/2024. É imperativo ressaltar que toda a pesquisa foi conduzida em estrita conformidade com os critérios estabelecidos pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei Nº 13.709, de 14 de agosto de 2018), garantindo a privacidade e a segurança das informações coletadas, bem como a confidencialidade dos dados dos participantes (Brasil, 2018).

Após a coleta de dados, todas as informações foram processadas e rigorosamente analisadas pelo Observatório da Segurança Cidadã do Instituto Jones dos Santos Neves, o que também incluiu a produção de um relatório técnico. A etapa final do processo consistiu na criação de um Painel interativo em *Business Intelligence* (BI), que garante a transparência das informações coletadas e disponibiliza as principais análises e indicadores de forma acessível

ao público, promovendo a disseminação e o uso dos dados para o planejamento estratégico.²⁷

Além dos dados primários obtidos por meio dos questionários, este estudo foi fundamentado teoricamente por importantes documentos e legislações que regem a atuação das GCMs no Brasil. Entre eles, destacam-se o Livro Azul das Guardas Municipais (Lima, 2015), o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Brasil, 2014), a Constituição Federal de 1988 (especialmente os artigos referentes à segurança pública) e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Brasil, 2018). Essa base teórica e normativa permite uma análise aprofundada e contextualizada dos dados coletados, relacionando o perfil das GCMs do Espírito Santo com os princípios e diretrizes mais amplos da segurança pública no país.

3. RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados os resultados detalhados da pesquisa "Perfil das GCM/ES", com uma análise do panorama atual dessas instituições e de suas implicações para o fortalecimento institucional e a integração das Guardas Municipais na segurança pública do Espírito Santo. Os dados estão organizados em subtópicos temáticos e incluem estatísticas, comparações e interpretações obtidas a partir da pesquisa.

3.1. Configuração Institucional e Organização das GCMs Espírito-santenses

Este subtópico explora a base estrutural das Guardas Civis Municipais no Espírito Santo, detalhando como se organizam desde sua fundação até a presença de setores especializados e a infraestrutura que as sustenta. A análise do ano de criação, da existência de bases fixas e móveis, e da diversidade de setores internos é crucial para compreender o nível de maturidade e a complexidade operacional de cada GCM no estado.

As informações contidas no Quadro 1 revelam um panorama diversificado quanto ao ano de criação das Guardas Civis Municipais do Espírito Santo. As GCMs participantes da pesquisa abrangem um período que vai desde 1965, com a GCM de Linhares, até 2019, com Cariacica, porém com a maioria das instituições sendo fundadas a partir dos anos 2000. Tal fato pode ser explicado uma vez que, de acordo com Guindani (2024), ao longo das últimas

²⁷ Devido ao caráter sensível e estratégico dos dados coletados na pesquisa, a divulgação dos resultados no painel interativo e no relatório final foi precedida de um rigoroso processo de validação. As informações apresentadas publicamente foram debatidas e aprovadas em reuniões conjuntas entre os pesquisadores do Observatório da Segurança Cidadã do Instituto Jones dos Santos Neves e as autoridades competentes da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Espírito Santo. É importante ressaltar que os dados que não foram objeto de análise pública permanecerão resguardados, em conformidade com os princípios de segurança da informação e privacidade.

décadas, diversas administrações municipais, inspiradas em boas práticas exitosas aplicadas no Brasil e em outros países entre as décadas de 1970 e 1990, passaram a assumir a responsabilidade de desenvolver soluções específicas para enfrentar a insegurança em contextos locais.

Quadro 1 – Estrutura das GCMs do Espírito Santo

GCM	Ano de Criação das GCMs	Quantidade de Bases Fixas	Quantidade de Bases Móveis
Cariacica	2019	1	0
Colatina	1987	1	1
Itapemirim	2004	2	0
Linhares	1965	2	0
Marataízes	2011	1	0
Serra	2015	3	3
Viana	2018	2	0
Vila Velha	2011	2	0
Vitória	2003	5	2

Fonte: Observatório da Segurança Cidadã – IJSN, 2024

No que tange à infraestrutura física, a quantidade de bases fixas e móveis também apresenta variações significativas entre as GCMs, conforme o Quadro 1. Vitória destaca-se com o maior número de bases fixas (5) e bases móveis (2), refletindo uma provável maior capilaridade e capacidade de presença territorial na capital do estado. Serra também demonstra uma estrutura robusta, com 3 bases fixas e 3 bases móveis, indicando um investimento na descentralização territorial. Por outro lado, a maioria das GCMs, como Cariacica, Itapemirim, Linhares, Marataízes e Viana, reporta a existência de apenas 1 ou 2 bases fixas e nenhuma base móvel.

O Quadro 2 revela aspectos importantes sobre a estrutura organizacional das Guardas Civis Municipais do Espírito Santo, destacando níveis variados de especialização. Setores de controle como Corregedoria e Ouvidoria estão presentes em todas as GCMs analisadas, refletindo um alinhamento com o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014), que preconiza controle interno exercido por corregedoria e controle externo exercido por ouvidoria, além de um compromisso comum com os princípios de controle, transparência e responsabilidade institucional.

Quadro 2 – Setores Internos das GCMs do Espírito Santo

GCM	Corregedoria	Estatística e/ou Análise Criminal	Inteligência	K9	Ouvidoria	ROMU (Ronda Ostensiva Municipal)	Videomonitora mento
Cariacica	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim
Colatina	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não
Itapemirim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Linhares	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Marataízes	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Serra	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim
Viana	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Vila Velha	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Vitória	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim

Fonte: Observatório da Segurança Cidadã – IJSN, 2024

Já o setor de Videomonitoramento, presente em quase todas as guardas (com exceção de Colatina), indica uma valorização crescente da tecnologia como ferramenta de apoio à segurança pública. Por outro lado, setores como Estatística, Análise Criminal, Inteligência, K9 e ROMU apresentam presença desigual entre os municípios. Apenas quatro GCMs contam com setores estratégicos voltados à análise de dados, enquanto unidades especializadas como canil e patrulhamento tático estão restritas a poucas cidades.

Essa análise da configuração institucional e organizacional sublinha a heterogeneidade das GCMs no Espírito Santo, tanto em termos de antiguidade quanto de estrutura física e especialização de setores. Essa diversidade impõe desafios para a formulação de políticas públicas uniformes e sugere a necessidade de abordagens personalizadas para o fortalecimento institucional, levando em conta o estágio de desenvolvimento e as necessidades específicas de cada Guarda Municipal.

3.2. Caracterização do efetivo

Neste segmento, aprofundamo-nos no principal ativo das Guardas Civis Municipais: seu capital humano. Serão detalhados o perfil demográfico e a experiência dos agentes, oferecendo um panorama sobre as características do efetivo das guardas.

O Quadro 3 revela grande variação no efetivo das Guardas Civis Municipais do Espírito Santo, desde Itapemirim, com apenas 24 agentes, até Vitória, com 427, refletindo diferentes escalas operacionais. A predominância masculina é evidente em quase todas as corporações, com destaque para Cariacica, que possui o maior percentual de mulheres (27%), contrastando com Colatina, Linhares e Marataízes, que têm os menores índices de participação

feminina. Esses dados evidenciam a necessidade de políticas de inclusão para ampliar a diversidade de sexo nas forças de segurança.

Quadro 3 – Efetivo das GCMs do Espírito Santo

GCM	Total de Efetivo na Ativa	Taxa de efetivo por 10.000 por Habitantes	Percentual de Efetivo por Sexo	
			Masculino (%)	Feminino (%)
Cariacica	41	1,2	73%	27%
Colatina	40	3,3	93%	8%
Itapemirim	24	6,0	88%	13%
Linhares	172	10,3	91%	9%
Marataízes	76	18,1	93%	7%
Serra	140	2,7	81%	19%
Viana	50	6,8	84%	16%
Vila Velha	283	6,1	82%	18%
Vitória	427	13,2	80%	20%

Fonte: Observatório da Segurança Cidadã – IJSN, 2024

As Taxas de efetivo por 10.000 habitantes²⁸ indicam a quantidade de agentes da Guarda Civil Municipal (GCM) disponíveis proporcionalmente à população de cada município, funcionando como um indicador da cobertura do efetivo. Observa-se uma grande variação entre as cidades analisadas: Marataízes apresenta a maior taxa, com 18,1 agentes por 10 mil habitantes, seguido por Vitória e Linhares, evidenciando uma presença proporcionalmente mais robusta da GCM nessas localidades. Em contraste, municípios como Cariacica, Serra e Colatina registram as menores taxas, indicando uma cobertura inferior.

O tempo de serviço dos agentes²⁹ também varia significativamente. GCMs mais novas, como Cariacica, Serra, Viana e Vila Velha, contam exclusivamente com efetivos com até 10 anos de atuação, o que aponta para um estágio inicial de amadurecimento institucional. Já guardas como Colatina e Vitória possuem maior concentração de agentes experientes, com mais de 20 anos de serviço.

²⁸ Destaca-se que, devido ao fato de alguns dos municípios incluídos na pesquisa possuírem população inferior a 100.000 habitantes, optou-se metodologicamente por utilizar a taxa por 10.000 habitantes em vez da tradicional taxa por 100.000 habitantes, amplamente empregada na literatura. Essa escolha visa evitar distorções estatísticas que poderiam surgir com o uso de uma escala desproporcional à realidade demográfica das cidades menores, proporcionando, assim, uma análise mais precisa e comparável entre os diferentes contextos municipais.

²⁹ A distribuição percentual do efetivo da GCM por tempo de serviço mostra que Cariacica, Serra, Viana e Vila Velha têm 100% do efetivo com até 10 anos. Marataízes possui 53% com até 10 anos e 47% entre 10 e 20 anos. Itapemirim tem 100% entre 10 e 20 anos. Colatina apresenta 33% com até 10 anos e 68% com mais de 20 anos. Vitória tem 6% com até 10 anos, 65% entre 10 e 20 e 29% com mais de 20 anos. Linhares foi excluído da análise por defasagem nas informações fornecidas pela GCM local.

A partir da análise das características do efetivo, observa-se que a composição das GCMs do Espírito Santo é heterogênea. A presença de um corpo de agentes predominantemente jovens em algumas corporações, como Cariacica, Serra, Viana e Vila Velha, indica instituições em fase inicial de consolidação. Em contrapartida, guardas como Colatina e Itapemirim, com maior concentração de agentes experientes, apresentam um perfil mais consolidado. A predominância masculina em todas as corporações e a baixa participação de agentes femininas, especialmente em Marataízes (7%), Linhares (9%) e Colatina (8%), destacam um desafio comum. Esses dados apontam para a necessidade de abordagens de gestão de pessoal que levem em conta as particularidades de cada GCM, seja para a capacitação de efetivos jovens ou para a valorização de equipes mais experientes.

3.3. Formação, capacitação e valorização profissional

De acordo com o artigo 11 do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014) o exercício das atribuições dos cargos das GCMs requer capacitação específica com matriz curricular compatível com suas atividades. Deste modo, este subtópico é fundamental para compreender as políticas de desenvolvimento e reconhecimento dos agentes das GCMs no Espírito Santo. Abordaremos os principais resultados a respeito da formação, capacitação e valorização dos profissionais das GCMs capixabas, elementos que impactam diretamente a qualidade do serviço, a motivação e a permanência dos talentos nas corporações.

O Quadro 4 revela a diversidade de fontes e a temporalidade dos programas de formação inicial das GCMs capixabas. A maioria das GCMs realizou seu último curso de formação a partir de 2020, o que indica um investimento relativamente recente na qualificação de seus novos agentes, com exceções notáveis como Itapemirim (2009) e Vitória (2013). As parcerias para a formação são variadas: enquanto algumas GCMs utilizam convênios com outras Guardas ou com o Estado (Cariacica, Colatina, Linhares, Marataízes, Viana), outras optam por empresas de ensino (Itapemirim, Serra) ou realizam a formação pela própria instituição (Vila Velha, Vitória). A carga horária desses cursos também demonstra heterogeneidade, variando de 572 horas (Linhares) a 988 horas (Vila Velha), o que pode influenciar a profundidade e abrangência do preparo dos novos profissionais.

Quadro 4 – Formação das GCMs do Espírito Santo

GCM	Último curso de formação da instituição foi realizado	Ano de realização do último curso de formação	Carga horária do último curso de formação
Cariacica	A partir de convênio com outra Guarda Municipal	2021	856 horas
Colatina	A partir de convênio com outra Guarda Municipal	2023	700 horas
Itapemirim	Através de uma empresa de ensino	2009	700 horas
Linhares	A partir de convênio com o Estado	2022	572 horas
Marataízes	A partir de convênio com o Estado	2021	735 horas
Serra	Através de uma empresa de ensino	2020	701 horas
Viana	A partir de convênio com outra Guarda Municipal	2022	978 horas
Vila Velha	Pela própria instituição	2023	988 horas
Vitória	Pela própria instituição	2013	636 horas

Fonte: Observatório da Segurança Cidadã – IJSN, 2024

No que concerne à capacitação continuada, a análise do Quadro 5 revela uma clara distinção entre as áreas operacionais e as estratégicas. Áreas operacionais e técnicas como Técnicas Operacionais, Tiro, Primeiros Socorros e Policiamento Comunitário mostram altos índices de treinamento na maioria dos municípios, indicando que essas são as competências prioritárias. Em contraste, capacitações mais estratégicas, como Análise Criminal, Inteligência e Gestão Pública, apresentam adesão significativamente menor e desigual. A GCM de Marataízes, por exemplo, se destaca com 100% de efetivo capacitado em áreas como Legislação Ambiental e Gestão Pública, um padrão incomum. Outros municípios, como Cariacica e Itapemirim, mostram lacunas notáveis, com índices nulos em várias áreas. Essa variação sugere que as GCMs têm diferentes prioridades de formação, o que pode refletir na diversidade de seus recursos ou nas demandas locais. Em suma, enquanto a base operacional é forte, há um espaço para expandir e uniformizar treinamentos estratégicos para o fortalecimento institucional de todas as GCMs.

Quadro 5 – Percentual de Efetivo Capacitado por Área de Conhecimento e GCM

Capacitações	GCM								
	Cariacica	Colatina	Itapemirim	Linhares	Marataízes	Serra	Viana	Vila Velha	Vitória
Análise Criminal	5%	3%	0%	3%	0%	0%	4%	1%	0%
Inteligência	0%	0%	8%	0%	0%	3%	4%	11%	5%
Técnicas Operacionais	100%	90%	100%	30%	66%	100%	100%	100%	100%
Tiro	100%	90%	100%	30%	100%	100%	100%	100%	100%
Primeiros Socorros	100%	90%	100%	30%	53%	100%	100%	88%	100%
Trânsito	100%	90%	13%	30%	100%	0%	100%	100%	100%
Legislação Ambiental	0%	90%	13%	30%	100%	0%	100%	100%	47%
Gestão Pública	0%	15%	0%	0%	100%	0%	4%	11%	47%
Atendimento ao Público	0%	75%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%
Liderança / Gestão de Pessoas	0%	50%	0%	0%	100%	0%	0%	22%	47%
Direitos Humanos / Grupos Vulneráveis	0%	50%	0%	30%	100%	100%	24%	7%	100%
Policiamento Comunitário e de proximidade	100%	90%	0%	30%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Observatório da Segurança Cidadã – IJSN, 2024

O Quadro 6 oferece uma visão sobre a valorização e as perspectivas de carreira dos agentes. A análise dos salários-base revela uma disparidade significativa entre as GCMs, variando de R\$1.212,00 (Viana) a R\$3.000,00 (Vitória). Embora metade das GCMs ofereça bonificação por metas ou produtividade (Colatina, Itapemirim, Marataízes, Viana, Vila Velha), indicando um esforço em incentivar o desempenho, a existência de Regras de Promoção e um Plano de Carreira com previsão de progressão e promoção funcional ainda não é universal. Apenas Itapemirim, Viana, Vila Velha e Vitória possuem ambos os mecanismos, que são fundamentais para oferecer perspectivas de crescimento profissional e motivar os agentes. A ausência de planos de carreira e regras claras de promoção em GCMs como Cariacica, Colatina, Marataízes, Linhares e Serra pode impactar negativamente na instituição (Soares, 2005).

Quadro 6 – Condições de Trabalho nas GCM/ES: Salário, Bonificações e Planos de Carreira

GCM	Salário Base (Em reais)	Bonificação para os agentes como prêmio por metas ou produtividade	Regras de promoção	Plano de carreira (com previsão de progressão e promoção funcional)
Cariacica	2.200	Não	Não	Não
Colatina	2.158	Sim	Não	Não
Itapemirim	2.613	Sim	Sim	Sim
Linhares	1.635	Não	Não	Sim
Marataízes	1.349	Sim	Não	Não
Serra	2.835	Não	Não	Não
Viana	1.212	Sim	Sim	Sim
Vila Velha	1.484	Não	Sim	Sim
Vitória	3.000	Não	Sim	Sim

Fonte: Observatório da Segurança Cidadã – IJSN, 2024.

Em síntese, o panorama da formação, capacitação e valorização profissional das GCMs no Espírito Santo é caracterizado por avanços em áreas operacionais e de proximidade com a comunidade, mas com desafios em capacitações estratégicas e na consolidação de planos de carreira. A heterogeneidade nas práticas de formação e a ausência de sistemas de promoção e bonificação uniformes indicam a necessidade de políticas estaduais que possam orientar e apoiar os municípios na construção de estruturas de recursos humanos mais desenvolvida e atrativas, visando aprimorar a qualidade e a profissionalização dos serviços prestados³⁰.

3.4. Aspectos legais e operacionais cruciais

Por fim, esta seção aborda pontos críticos que moldam a atuação legal e operacional das Guardas Civis Municipais, impactando diretamente sua capacidade de resposta e alinhamento com as diretrizes nacionais de segurança pública. Analisaremos a situação do porte de armas, no momento da coleta dos dados e a existência de ato normativos sobre o uso da força, revelando o grau de formalização e modernização das práticas adotadas pelas GCMs no estado.

O Quadro 7 evidencia a diversidade de cenários entre as GCMs do Espírito Santo no que diz respeito ao porte de arma institucional. Observa-se que a maioria das Guardas Municipais participantes da pesquisa (sete das nove GCMs participantes), já possui porte de

³⁰ Devido à ausência de dados ou à inconsistência das informações orçamentárias disponibilizadas por alguns municípios, não foi possível realizar determinadas análises relativas à alocação de recursos nas Guardas Civis Municipais.

arma, indicando uma tendência de armamento dessas forças para o desempenho de suas funções de segurança. GCMs como Cariacica, Linhares, Marataízes, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória confirmam a posse desse recurso operacional. Em contraste, Colatina e Itapemirim são as únicas GCMs que, no momento da pesquisa, não contavam com porte de arma.

No que se refere à existência de um ato normativo que discipline o uso da força, os dados do Quadro 7 revelam uma lacuna em grande parte das GCMs capixabas. Apesar de o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014) preconizar a doutrina do uso progressivo da força, apenas Itapemirim, Linhares e Marataízes declararam possuir um ato normativo específico sobre o tema. Essa ausência em GCMs que já possuem porte de arma é um ponto de atenção, uma vez que a regulamentação do uso da força é essencial para garantir a legalidade, a proporcionalidade e a responsabilidade nas ações policiais, minimizando riscos de abusos e fortalecendo a confiança da população.

Quadro 7 – Aspectos Legais e Operacionais das GCMs

GCM	Possui porte de Arma?	Possui ato normativo que discipline o uso da força?
Cariacica	Sim	Não
Colatina	Não	Não
Itapemirim	Não	Sim
Linhares	Sim	Sim
Marataízes	Sim	Sim
Serra	Sim	Não
Viana	Sim	Não
Vila Velha	Sim	Não
Vitória	Sim	Não

Fonte: Observatório da Segurança Cidadã – IJSN, 2024

A disparidade observada entre o alto índice de Guardas armadas e a baixa incidência de normativos específicos para o uso da força sublinha um desafio significativo para o fortalecimento institucional das GCMs no Espírito Santo. Embora o porte de arma amplie a capacidade operacional, sua eficácia e legitimidade dependem intrinsecamente de diretrizes claras e formalizadas que orientem o emprego da força. Essa lacuna regulatória aponta para a necessidade de as GCMs que ainda não o possuem desenvolverem e implementarem atos normativos internos que disciplinem rigorosamente o uso da força, alinhando suas práticas com os princípios dos direitos humanos e as melhores práticas de segurança pública.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, ao realizar uma análise detalhada do perfil organizacional das Guardas Civis Municipais do Espírito Santo, cumpre a proposta de oferecer uma análise de caso que ilumina a realidade dessas instituições. Os achados, que revelam heterogeneidades em termos de estrutura, efetivo, capacitação e maturidade legal, são fundamentais para o debate sobre o papel das GCMs no sistema de segurança pública. Ao documentar as particularidades de cada corporação, desde as mais antigas até as mais recentes, o trabalho serve como uma base de dados essencial para a compreensão dos desafios enfrentados por essas forças de segurança em um contexto regional específico.

Embora ainda não plenamente integradas ao sistema estadual, as GCMs vêm assumindo papéis cada vez mais relevantes na prevenção da violência, em consonância com o processo de municipalização das políticas sociais iniciado após a Constituição de 1988 (Guindani, 2024). A literatura aponta que soluções sustentáveis no campo da segurança exigem ações intersetoriais e contínuas, que considerem as especificidades locais e a maturidade institucional de cada município (Andrade, 2003; Zackeski, 2013). Nesse contexto, a formulação e a avaliação de políticas públicas devem ser concebidas como processos dinâmicos e adaptativos, alinhados a novos arranjos que priorizem a corresponsabilidade entre os entes federativos, a proteção social e a prevenção de conflitos urbanos.

Por fim, o estudo oferece um modelo metodológico que pode ser replicado em outras localidades, indo além da simples descrição de um panorama local. A contribuição deste trabalho é fornecer um insumo para a tomada de decisões estratégicas e para fomentar o debate sobre o fortalecimento, o reconhecimento e a integração das GCMs. Por ser o primeiro esforço exploratório sobre o tema na região, este trabalho estabelece um marco a partir do qual se espera que investigações semelhantes sejam conduzidas periodicamente, contribuindo para o aprimoramento contínuo das políticas públicas de segurança.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, V. R. P. de. **Dogmática e sistema penal: em busca da segurança jurídica prometida**. Florianópolis, 1994. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Congresso Nacional**. Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2022. Altera o art. 144 da Constituição Federal para incluir as Guardas Municipais no Sistema de Segurança Pública. Diário Oficial da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2321339>. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 ago. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social. **Manual Básico do Programa Estado Presente - Eixo Proteção Policial**. Vitória, ES: Governo do Estado do Espírito Santo, 2019. Disponível em: <https://sesp.es.gov.br/GrupodeArquivos/manual-basico-do-programa-estado-presente-eixo-protecao-policial>. Acesso em: 07/08/2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Segurança Pública como Direito Fundamental: Diretrizes e Propostas**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/270>. Acesso em: 07/08/2025.

GOODMAN, L. A. Snowball sampling. **Annals of Mathematical Statistics**, v. 32, n. 1, p. 148-170, 1961.

GUINDANI, M. K. A. Políticas municipais de segurança. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (org.). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2024. p. 559–565.

LIMA, Jorge da Silva (Org.). **Livro Azul das Guardas Municipais**. São Paulo: GCM do Brasil, 2015.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Pesquisa Perfil das Guardas Cíveis Municipais do Espírito Santo**. Vitória, ES: 2024.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). **Pesquisa Perfil das Polícias Militares, Cíveis, Corpos de Bombeiros e Perícia (2019)**. Brasília, DF: SENASP, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/pesquisaperfil>. Acesso em: 07/08/2025.

SOARES, L. E. **Segurança municipal no Brasil** – sugestões para uma agenda mínima. In: Prevenção da violência: o papel das cidades. Organização: João Trajano Sento-Sé. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

ZACKSESKI, C. Da prevenção penal à "nova prevenção". **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 8, n. 29, p. 167–191, jan./mar. 2000.

Entre o texto e o contexto: o Supremo Tribunal Federal e a (re)interpretação constitucional da função das Guardas Municipais na ADPF nº 995

Between text and context: the Federal Supreme Court and the constitutional (re)interpretation of the function of Municipal Guards in ADPF nº 995

Bárbara Ribeiro Soares*

Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo**

RESUMO

O presente artigo busca analisar como o Supremo Tribunal Federal (STF) tem interpretado os limites e possibilidades da atuação das Guardas Municipais no campo da segurança pública, especialmente no que se refere à admissibilidade das provas obtidas em abordagens, à delimitação de suas competências institucionais e à compatibilidade dessas decisões com os princípios constitucionais do pacto federativo e da proteção dos direitos fundamentais. A investigação parte da constatação de que há crescente envolvimento das Guardas Municipais em atividades típicas de polícia ostensiva, o que tem gerado controvérsias sobre a legalidade de suas ações e a validade das provas produzidas nesse contexto. A pesquisa adota abordagem qualitativa, por meio de análise documental e hermenêutica das decisões do STF que versam sobre a temática. São examinados os fundamentos jurídicos adotados pelos ministros, os critérios utilizados para delimitação da competência institucional das Guardas Municipais e os reflexos dessas decisões na efetivação de direitos fundamentais. O estudo busca identificar se há uniformidade nos entendimentos ou se persiste instabilidade jurisprudencial, além de avaliar

* Mestranda em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e Pós-graduanda em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Pós-graduada em Ciências Penais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Advogada Criminal licenciada. Atualmente desempenhando a função de Residente Jurídico na 3ª e 10ª Promotoria de Justiça Criminal do Júri no Ministério Público do Rio Grande do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC), bem como do Grupo de Pesquisa Gestão Integrada da Segurança Pública (GESEG). Membro do Observatório de Segurança Pública da Escola de Direito da PUCRS. Bolsista CAPES. E-mail: barbara.soares@edu.pucrs.br.

** Bolsista de Produtividade em Pesquisa nível 1C do CNPq. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS (1991), Especialista em Análise Social da Violência e Segurança Pública (1996), Mestre (1999) e Doutor (2003) em Sociologia pela UFRGS, com estágios de pós-doutorado em Criminologia na Universitat Pompeu Fabra (2009), e na Universidade de Ottawa (2013). Atualmente é professor titular da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, atuando nos Programas de Pós-Graduação em Ciências Criminais e em Ciências Sociais. É líder do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC), e pesquisador associado e membro do Comitê Gestor do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-INEAC). É membro do Grupo de Trabalho Violências, Políticas de Seguridad y Resistências, do Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais, coordenador do Comitê de Pesquisa em Sociologia da Violência da Sociedade Brasileira de Sociologia, associado sênior do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e coordenador de segurança pública e justiça penal do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. E-mail: rodrigo.azevedo@pucrs.br.

em que medida o Supremo contribui para o equilíbrio federativo e para a garantia da legalidade na atuação das forças de segurança pública no Brasil.

Palavras-chaves: Guardas Municipais. Abordagem. Segurança Pública. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

This article analyzes how the Federal Supreme Court (STF) has interpreted the limits and possibilities of the Municipal Guards' actions in the field of public security, particularly regarding the admissibility of evidence obtained during stops, the delimitation of their institutional powers, and the compatibility of these decisions with the constitutional principles of the federative pact and the protection of fundamental rights. The investigation begins with the observation that the Municipal Guards are increasingly involved in activities typical of overt policing, which has generated controversy over the legality of their actions and the validity of the evidence produced in this context. The research adopts a qualitative approach, through documentary and hermeneutic analysis of STF decisions on the subject. The study examines the legal foundations adopted by the justices, the criteria used to delimit the Municipal Guards' institutional powers, and the impact of these decisions on the enforcement of fundamental rights. The study seeks to identify whether there is uniformity in understandings or whether jurisprudential instability persists, in addition to evaluating the extent to which the Supreme Court contributes to federative balance and to guaranteeing legality in the actions of public security forces in Brazil.

Keywords: Municipal Guards. Approach. Public Safety. Supreme Federal Court.

INTRODUÇÃO

A consolidação das Guardas Municipais como órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública, especialmente após a promulgação da Lei nº 13.022/2014 e da Emenda Constitucional nº 104/2019, tem suscitado intensos debates jurídicos e institucionais acerca dos contornos de sua atuação, notadamente no exercício de atividades ostensivas.

Atualmente, tais corporações realizam patrulhamentos e efetivam revistas pessoais. No âmbito das políticas municipais de segurança, observa-se que a ênfase deixa de ser exclusivamente repressiva, priorizando-se a prevenção e a promoção de novas formas de convivência social e cidadã.

No exercício dessas funções, especialmente durante as revistas pessoais, as Guardas Municipais têm apreendido substâncias entorpecentes e armas, procedendo à prisão em flagrante. Tais apreensões, quando utilizadas como provas nos processos penais, apresentam o risco de ocasionar prisões indevidas ou condenações penais, a depender do entendimento

judicial adotado. Em virtude dessa controvérsia, as atribuições de policiamento das Guardas Municipais passaram a ser objeto de debates na esfera judicial. Cenário esse que bem refletiu a tensão entre a norma constitucional e a realidade sociopolítica que permeia os centros urbanos brasileiros.

A recorrência de ações judiciais envolvendo o tráfico de entorpecentes evidencia o quanto ainda é controvertida a legitimidade das atribuições conferidas às Guardas Municipais. Muitas apreensões e abordagens têm origem em atuações desses agentes, o que tem levado à frequente judicialização da validade das provas por eles colhidas e à consequente instabilidade jurídica. Nesse cenário, tanto o Supremo Tribunal Federal (STF) quanto o Superior Tribunal de Justiça (STJ) vêm sendo instados a se posicionar sobre os limites e possibilidades da atuação das Guardas Municipais, especialmente no tocante à sua inserção no sistema de segurança pública, à admissibilidade de provas produzidas em ocorrências de tráfico e à compatibilidade dessas ações com os direitos fundamentais e com o pacto federativo. Desta forma, busca-se analisar como o Supremo Tribunal Federal (STF) interpretou os limites e possibilidades da atuação das Guardas Municipais no âmbito da segurança pública, com especial atenção para os critérios adotados na delimitação de suas competências, a admissibilidade das provas obtidas em abordagens e a vinculação dessas decisões à proteção de direitos fundamentais e ao pacto federativo.

Ainda que decisões importantes já tenham sido proferidas, a ausência de uma linha uniforme entre os tribunais — e até mesmo entre decisões do STJ e do STF — revela que o tema permanece em aberto, sendo objeto não apenas de debates judiciais, mas também de propostas legislativas que buscam regulamentar com maior clareza o papel desses agentes.

Nesse contexto, o próximo tópico se dedicará a examinar de forma breve o cenário em que se consolidou o foco sobre os contornos da atuação ostensiva das Guardas Municipais, com base na jurisprudência dos tribunais superiores.

2. GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA: CONTORNOS DA ATUAÇÃO OSTENSIVA NA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

Nos últimos anos, a ampliação das atribuições das Guardas Municipais, especialmente no tocante às abordagens em vias públicas, tem motivado discussões jurídicas relevantes, sobretudo diante de ações penais instauradas após apreensões de ilícitos e consequentes condenações fundamentadas no exercício do poder de polícia por esses órgãos.

Nesse contexto, em que inúmeras ações tratavam sobre o mesmo tema (legitimidade da abordagem realizada por Guardas Municipais), foi que a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça firmou posicionamento relevante ao aferir que, embora as Guardas integrem o sistema de segurança pública, não lhes são atribuídas funções típicas de polícia, tais como o policiamento ostensivo generalizado e a investigação criminal. O Tribunal declarou ilícitas as provas obtidas por meio de busca pessoal realizada por Guardas Municipais durante atividades de patrulhamento ordinário, o que resultou, inclusive, na anulação de condenações por tráfico de entorpecentes.

Esse contexto evidencia que, embora o Superior Tribunal de Justiça já tivesse se posicionado sobre os limites da atuação das Guardas Municipais, especialmente em abordagens envolvendo entorpecentes, persistia uma lacuna interpretativa significativa quanto à sua competência no sistema de segurança pública. A ausência de uniformidade nos entendimentos e a crescente judicialização da matéria exigiam uma manifestação mais clara e definitiva por parte do Supremo Tribunal Federal. Foi nesse cenário de insegurança jurídica que, em 28 de agosto de 2023, o STF proferiu decisão de grande relevância no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995, proposta pela Associação Nacional dos Guardas Municipais. No próximo capítulo, será realizada a análise detalhada dessa decisão, com o intuito de compreender seus fundamentos, alcances e impactos práticos sobre a atuação das Guardas Municipais em todo o território nacional.

3 A (RE)INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NA ADPF Nº 995

Chamado a decidir sobre as atribuições das Guardas Municipais, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995 (Brasil, 2023b) em 2023. No caso, a Associação Nacional dos Guardas Municipais argumentava que há decisões judiciais que não reconhecem as guardas como integrantes da segurança pública, o que comprometeria suas atribuições e geraria insegurança jurídica. Alertava, ainda, que esse entendimento poderia levar à anulação de prisões feitas por Guardas Municipais em todo o país. A Corte recebeu a demanda e reconheceu o cabimento da arguição de preceito fundamental para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais.

Ao julgar a demanda, o Supremo Tribunal Federal adotou uma postura funcional, compreendendo que as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, são integrantes

do Sistema de Segurança Pública, podendo exercer funções de proteção à população, desde que dentro dos limites legais e com respeito aos direitos fundamentais. Nesse diapasão:

DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ARTE. 144, §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). ANTECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO 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 Federais, Cíveis 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 CONGRESSO NACIONAL, em opção legislativa legítima, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 06/11/2018, na qual as Guardas Municipais colocadas são como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII).

4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial da 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 ao artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, criadas e instituídas, como membros do Sistema de Segurança Pública.

[...]

Decisão: Após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes (Relator), Dias Toffoli e Roberto Barroso, que conheciam da arguição e convolvavam o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo da ADPF, e, no mérito, julgavam procedente a arguição, 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 excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública; e do voto do Ministro Edson Fachin, que não conhecia da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pediu vista dos autos o Ministro André Mendonça. Plenário, Sessão Virtual de 17.2.2023 a 28.2.2023.

Decisão: Após o voto-vista do Ministro André Mendonça e dos votos dos Ministros Cármen Lúcia e Nunes Marques, todos no sentido de não conhecer da presente arguição e, se vencidos em relação às questões preliminares, divergiam do Relator para, no mérito, julgando procedentes, em parte, os pedidos, conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 4º da Lei 13.022, de 2014, e ao art. 9º da 13.675, de 2018, assentando que: “As Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, são integrantes do Sistema de Segurança Pública, devendo-se observar as peculiaridades e distinções de tratamento que lhes são inerentes quando cotejadas com os demais órgãos integrantes do mesmo sistema”; dos votos dos Ministros Luiz Fux e Gilmar Mendes, que acompanhavam o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator); e do voto da Ministra Rosa Weber (Presidente), que acompanhava o voto do Ministro Edson Fachin, o julgamento foi suspenso para aguardar o voto do novo Ministro a integrar a Corte. Plenário, Sessão Virtual de 16.6.2023 a 23.6.2023.

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu da arguição, convolveu o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo da ADPF e, no mérito, julgou procedente a

presente 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 Lei 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, tudo nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber (Presidente), que não conheciam da arguição, e os Ministros André Mendonça, Cármen Lúcia e Nunes Marques, que não conheciam da arguição e, vencidos, divergiam do Relator para, no mérito, julgar procedentes, em parte, os pedidos, nos termos de seus votos. Plenário, Sessão Virtual de 18.8.2023 a 25.8.2023. Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin” (Brasil, 2023b).

No presente julgamento, o Supremo Tribunal Federal declarou procedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), reconhecendo, com fundamento no § 8º do artigo 144 da Constituição Federal, a necessidade de interpretação conforme à Constituição dos artigos 4º da Lei nº 13.022/2014 e 9º da Lei nº 13.675/2018. Foram consideradas inconstitucionais as interpretações judiciais que excluía as Guardas Municipais — regularmente criadas e instituídas — do conjunto de órgãos que integram o Sistema de Segurança Pública. a. Inicialmente, ao julgar a matéria, a Corte salienta que desde o julgamento da ADC 1, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ de 16/6/95, o Supremo Tribunal Federal firmou orientação quanto à exigência, para a caracterização de controvérsia judicial relevante, de um “antagonismo interpretativo em proporção que gere um estado de insegurança jurídica apto a abalar a presunção de constitucionalidade imanente aos atos legislativos”. Ou seja, era necessário haver posicionamento sobre o tema, visto tratar-se de matéria que envolvendo insegurança jurídica e consequências aos atos legislativos.

O Supremo Tribunal Federal consignou que, conforme consultas ao sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça, há consolidada jurisprudência no sentido de que a exclusão das Guardas Municipais do rol de órgãos de segurança pública previsto no art. 144 da Constituição Federal decorreu de opção deliberada do legislador constituinte originário. Apontou que o Superior Tribunal de Justiça, em determinados contextos — como no exercício do patrulhamento urbano ou na realização de busca pessoal em situações de flagrante delito —, tem imposto restrições à atuação das Guardas Municipais, fundamentando-se no argumento de que tais corporações não estariam expressamente previstas como órgãos de segurança pública nos incisos do artigo 144 da Constituição Federal.

Desse modo, além de restar evidenciada a existência de controvérsia judicial relevante, também se constatou que a autora da ação — entidade de classe de âmbito nacional — atua na defesa dos interesses de toda a categoria dos Guardas Municipais, o que justificou a admissão da demanda. A decisão foi fundamentada em dois eixos centrais, que serão analisados a seguir:

a) Função das Guardas Municipais no Sistema Único de Segurança Pública e a Necessidade de união de esforços: O Tribunal inicia sua análise pontuando que o grande desafio institucional brasileiro da atualidade é evoluir nas formas de combate à criminalidade e estabelecer uma legislação que fortaleça a união dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público na área de persecução penal, no âmbito dos Estados da Federação. Após, aferiu que princípio da eficiência (consagrado no texto constitucional) impõe à Administração Pública direta e indireta o dever de exercer suas competências com objetividade, imparcialidade e foco na concretização do bem comum. Assim, o princípio exige a atuação estatal orientada por critérios de eficácia, moralidade, economicidade e transparência, de modo a assegurar a prestação de serviços públicos com qualidade, sem desperdício de recursos e com máxima rentabilidade social.

Nesse contexto, destaca-se também a necessidade de resguardar a integridade física dos agentes públicos, enquanto instrumentos de efetivação das políticas estatais, garantindo que a atuação administrativa ocorra de forma racional, participativa e em estrita observância aos preceitos legais e constitucionais.

Explica 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” (Brasil, 2023b) e que a efetivação das metas exige cooperação entre os Poderes da República e os entes federativos, com interpretação constitucional e atuação administrativa que assegurem financiamento, estrutura e infraestrutura adequados, visando à eficiência e à otimização dos recursos públicos. Inclusive, pontua:

“A realidade exige maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais no combate à criminalidade violenta e organizada, à impunidade e à corrupção, e, consequentemente, há a necessidade de maior união dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, no âmbito de toda a Federação.

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; bem como seu total distanciamento em relação ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

É necessária a soma inteligente de esforços institucionais para combater as organizações criminosas, a criminalidade violenta e a corrupção, que, lamentavelmente, ceifam milhares de vidas todos os anos e atrapalham o crescimento de nosso país” (Brasil, 2023b, grifo nosso).

Pontuou que este Tribunal (Supremo Tribunal Federal), ao julgar o RE 846.854/SP, já reconheceu que as Guardas Municipais exercem atividade de segurança pública, conforme o

art. 144, § 8º, da Constituição Federal, sendo essenciais ao atendimento de demandas urgentes da comunidade. Adicionou que esse entendimento institucional permitiu a edição da Lei nº 13.675/2018, que integrou formalmente as Guardas Municipais ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), atribuindo aos municípios o dever de desenvolver ações e programas próprios na área, com autonomia organizacional e funcional.

Assim, o Supremo assinalou que não há nenhuma dúvida judicial ou legislativa da presença efetiva das Guardas Municipais no sistema de segurança pública do país, visto que mesmo antes da edição do Sistema Único de Segurança Pública, as Guardas Municipais já vinham assumindo papel cada vez mais relevante nessa imprescindível missão, de forma a colaborar com outras importantes instituições que partilham do mesmo objetivo, notadamente as Polícias Cíveis e Militares. Ainda o Tribunal junta dados a respeito do crescimento das Guardas:

“O percentual de municípios com Guarda Municipal no Brasil, que Estado de São Paulo, em 2012, a instituição estava presente em 208 municípios (de um total de 645); em 2014, esse número cresceu ligeiramente, alcançando 211 (ou 32,7%) dos municípios paulistas. Em números absolutos, havia Guardas Municipais em 1.081 dos 5.570 municípios brasileiros, a revelar crescente e significativa participação nas atividades de segurança pública, o que pode ser verificado e confirmado por vários critérios e indicadores.

Segundo dados disponíveis na Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, 286 municípios tiveram, em 2016, ocorrências policiais apresentadas por Guardas Municipais nas Delegacias de Polícia; no ano seguinte, 2017, isto ocorreu em 268 municípios.

Na média desses dois anos, 8% de todas as ocorrências policiais desse Estado foram apresentadas pelas Guardas Municipais, apesar de estarem presentes em apenas um terço, aproximadamente, dos 645 municípios dessa unidade da Federação.

Em 2017, ainda no Estado de São Paulo, 37 municípios tiveram mais de 30% de suas ocorrências apresentadas por Guardas Municipais”.

Esclarece que os dados apresentados evidenciam o crescimento da presença e da atuação das Guardas Municipais no Brasil, especialmente no Estado de São Paulo, onde passaram a desempenhar papel relevante nas ocorrências policiais, mesmo estando presentes em apenas parte dos municípios. Refere que a expressiva participação dessas corporações nas atividades de segurança pública é confirmada por diversos indicadores, incluindo o número de registros em delegacias e o percentual de ocorrências por elas apresentadas. Essa atuação intensa, associada à elevada letalidade em serviço, reforça a compreensão de que a periculosidade é inerente à função e justifica o reconhecimento das Guardas Municipais como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública.

b) Quadro Normativo e Jurisprudencial das Guardas Municipais: O Supremo reconhece que o ponto nevrálgico da controvérsia relativa ao reconhecimento das Guardas

Municipais como agentes de segurança pública decorre da questão topográfica, visto que as Guardas Municipais não estão inseridas nos incisos do art. 144, mas apenas no §8º. Diante disso, surgem diversos debates em que requer definir se o rol dos incisos do art. 144 é taxativo, de modo que os agentes de segurança pública são restritos aos órgãos nele expressamente previstos, ou seja: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, e polícias penais federal, estaduais e distrital.

Segundo o STF, o deslocamento topográfico da disciplina das Guardas Municipais no texto constitucional não implica a desconfiguração do órgão como agente de segurança pública, ao argumento de que não estaria inclusa em pretensão rol taxativo dos órgãos de segurança. Observa ainda, que o art. 144, §7º, estabelece que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”, e em virtude dessa norma, foi editada a Lei 13.675/2018, a qual disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

A legislação federal que regulamenta o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) (Brasil, 2018^a) reconhece expressamente as Guardas Municipais como parte integrante desse sistema, ao lado dos órgãos previstos no art. 144 da Constituição, dos agentes penitenciários e de outros atores estratégicos e operacionais. Esses órgãos devem atuar de forma coordenada, dentro de suas competências. Além disso, a Lei nº 13.022/2014, que institui o Estatuto Geral das Guardas Municipais, atribui a essas corporações funções típicas de segurança pública, reforçando sua natureza institucional nesse campo. Dispõe o artigo 4º da Lei nº 13.022/2014:

“Art. 4º É competência geral das Guardas Municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

[...]

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento” (Brasil, 2014a, grifo nosso).

Com isso, o STF constata que as Guardas Municipais possuem, entre suas atribuições essenciais, a responsabilidade de prevenir e coibir infrações penais, administrativas e atos infracionais por meio de presença e vigilância, especialmente na proteção dos bens, serviços e instalações do município. Essa atuação preventiva e contínua no território municipal, voltada à proteção da coletividade, configura atividade típica de segurança pública. Diante disso, o ordenamento jurídico brasileiro revela-se claro ao reconhecer as Guardas Municipais como integrantes do sistema de segurança pública.

Anda a Corte relembra que ao julgar o Tema 472 da Repercussão Geral (Brasil, 2015a), já havia fixado tese segundo a qual “É constitucional a atribuição às Guardas Municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”. Relembra também a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.538 (Brasil, 2021^a), na qual o Tribunal Pleno da Corte declarou a inconstitucionalidade do critério utilizado pela Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) – número de habitantes nos Estados ou Municípios –, para permitir o porte de arma de fogo por integrantes das Guardas Municipais.

Ademais, a Corte também menciona o julgamento do Tema 544 (Brasil, 2017^a) da Repercussão Geral, em que firmou orientação segundo a qual as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), é em virtude disso, submetem-se, em relação ao direito de greve, às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 654.432 (Brasil, 2018b).

Ainda nesta linha de raciocínio, a Corte também menciona o julgamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.621 (Brasil, 2021b), de relatoria do Ministro Edson Fachin, em que este Tribunal Pleno decidiu sobre a taxatividade do rol do art. 144 da Constituição da República, cedendo lugar a interpretação menos restritiva, permitindo aos entes federativos criarem polícias científicas autônomas que, do ponto de vista da organização administrativa, não estejam vinculadas à Polícia Civil. Assim, entendeu a Corte que não ofende a Constituição da República legislação estadual que considera agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos oficiais como servidores da polícia civil de Estado-membro, remetendo o poder de controle e supervisão exercido sobre eles a Superintendência de Polícia Científica. Por tudo isso, entende

a Corte que o atual quadro normativo constitucional e legal, permite concluir que as Guardas Municipais são órgãos de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

O Supremo reafirmou o entendimento de que a segurança pública deve ser compreendida em sua dimensão integral, e que a atuação das Guardas pode contribuir para a prevenção e repressão à criminalidade urbana, em consonância com um modelo de segurança cidadã, democrática e descentralizada. Diante de tudo isso, ficou assentado o entendimento no Supremo Tribunal Federal de que as Guardas Municipais são integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública – por uma opção legislativa, e o quadro normativo constitucional e jurisprudencial do STF já permitia concluir que as Guardas é órgão de segurança pública, não devendo haver mais controvérsias sobre o tema. A Corte afastou interpretações restritivas e reconheceu a legitimidade constitucional das Guardas Municipais como órgão integrante da Segurança Pública.

Infelizmente a questão não restou homogênea. Pouco tempo depois do julgamento da ADPF, notícias (Brasil, 2023a) já informavam entendimento do STJ no sentido de que embora integrantes da segurança pública, não têm a função de agir de forma repressiva, buscando punição e prisão de autores de crimes diversos, a não ser que haja relação com bens ou interesses municipais.

Posteriormente ao julgamento da Arguição De Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) se manifestou sobre os limites constitucionais e legais da atuação das Guardas Municipais. O Habeas Corpus nº 830530/SP, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), tratou da atuação das Guardas Municipais, firmando entendimento de que, embora integrem o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), conforme disposto no artigo 144, §10, da Constituição Federal, tais corporações não possuem atribuições de polícia ostensiva — função típica da Polícia Militar — nem competências de natureza investigativa, exclusivas da Polícia Civil. Nessa linha, restaram excluídas de seu escopo funcional atividades como a investigação de infrações penais desvinculadas da proteção de bens, serviços e instalações municipais, nos termos da Lei n.º 13.675/2018 e do próprio Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei n.º 13.022/2014).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada evidencia que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 995, consolidou o reconhecimento das Guardas Municipais como órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), superando interpretações restritivas quanto à sua natureza

institucional. Entretanto, mesmo com esse avanço normativo e jurisprudencial, a prática revela um quadro ainda marcado por instabilidade e insegurança jurídica, especialmente no tocante aos limites e possibilidades das atividades ostensivas realizadas por essas corporações.

Pouco tempo após o julgamento paradigmático do STF, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça reafirmou uma compreensão mais restritiva: embora as Guardas Municipais integrem formalmente o SUSP, não lhes caberia o exercício pleno de funções ostensivas típicas da Polícia Militar, nem o desenvolvimento de atividades investigativas próprias da Polícia Civil. Esse tensionamento revela, de um lado, uma abertura progressiva do STF para reconhecer o papel ampliado das Guardas Municipais no contexto da segurança cidadã e, de outro, a insistência do STJ em preservar a repartição tradicional de competências entre as forças policiais.

Esse quadro reflete não apenas divergências interpretativas entre os tribunais superiores, mas também as ambiguidades e tensões presentes no próprio modelo federativo brasileiro. O avanço legislativo e constitucional representado pelo Estatuto das Guardas Municipais (Lei 13.022/2014), pela Emenda Constitucional 104/2019 e pela incorporação ao SUSP, ainda carece de efetivação plena no cotidiano das cidades. A ampliação de atribuições das Guardas Municipais desafia os municípios a investirem em formação continuada, controle externo, transparência e responsabilização, sob pena de comprometer a legitimidade e a efetividade de sua atuação.

Além disso, a experiência internacional e nacional demonstra que a consolidação das Guardas Municipais como atores relevantes da segurança pública não pode se restringir ao reconhecimento formal de competências. É fundamental que sua atuação esteja orientada pelos princípios da prevenção, do policiamento de proximidade e do respeito aos direitos fundamentais. O risco de militarização excessiva, de abuso de autoridade ou de sobreposição conflitiva de funções evidencia a necessidade de mecanismos claros de governança, integração interinstitucional e controle social.

Diante desse cenário, é possível afirmar que o julgamento no STF da ADPF 995 constitui um marco relevante na valorização do papel das Guardas Municipais, mas não resolve, por si só, os dilemas práticos do campo da segurança pública municipal. A superação das incertezas e a promoção de uma atuação legítima, eficiente e democrática das Guardas dependem do compromisso político e institucional dos municípios, do investimento em profissionalização, da cooperação com os demais órgãos do sistema de segurança e, sobretudo,

da construção de um modelo de segurança pública que privilegie a prevenção, a proteção da cidadania e a redução das desigualdades.

Por fim, a transformação da segurança pública brasileira exige a consolidação das Guardas Municipais como instituições cidadãs, voltadas ao atendimento das demandas locais com respeito à legalidade, à dignidade da pessoa humana e à participação social. O desafio atual é garantir que a atuação dessas corporações não reproduza as distorções históricas do sistema policial brasileiro, mas contribua para a construção de cidades mais seguras e inclusivas, em sintonia com os valores constitucionais e os direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.022/2014, de 8 de agostos de 2014. Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em: 08 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2015. Lei do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo destaca atuação da guarda municipal e intimação da DP para auxiliar menores vítimas de violência. Brasília, DF, 23 out. 2023a. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portaltj/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/23102023-Informativo-destaca-atuacao-da-guarda-municipal-e-intimacao-da-DP-para-auxiliar-menores-vitimas-de-violencia.aspx>. Acesso em: 04 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição De Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995. Distrito Federal/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em: 23 ago. 2023b. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20995%22&base=acordao&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 654.432. Órgão de Origem: Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Rel. Min. Edson Fachin, julgado em: 05 out. 2018b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4128634>. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 472 - Competência da guarda municipal para lavrar autos de infração de trânsito. Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em: 18 ago. 2015a. Caso principal: RE 658570. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=414>

6148&numeroProcesso=658570&classeProcesso=RE&numeroTema=472. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 544. Competência para julgamento de abusividade de greve de servidores públicos celetistas. Rel. Min. Luiz Fux, julgado em: 04 out. 2017a.

Caso principal: RE 846854. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4659071&numeroProcesso=846854&classeProcesso=RE&numeroTema=544>. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.538. Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 01 mar. 2021a. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4991818>. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.621. Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 08 jun. 2021b. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6066323>. Acesso em: 27 jul. 2025.

Guarda Municipal no Brasil: evolução histórica, marcos jurídicos e o fortalecimento institucional na Segurança Pública contemporânea

Igor Bezerra Freitas*

RESUMO

Este artigo analisa a trajetória histórica, os principais marcos jurídicos e o processo de fortalecimento institucional das Guardas Municipais no Brasil. Por meio de uma abordagem qualitativa, bibliográfica e documental, o estudo revisita a origem e a evolução dessas instituições, desde o período imperial até sua integração atual no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Além disso, investiga o papel das Guardas na promoção da segurança cidadã, destacando seus desafios operacionais, o reconhecimento constitucional e as perspectivas futuras diante da Proposta de Emenda à Constituição nº 57/2023. Conclui-se que a consolidação jurídica e institucional desses órgãos representa um avanço relevante para a democratização da segurança urbana, promovendo maior participação social, controle democrático e efetividade nas políticas públicas de segurança. Ressalta-se, ainda, que a ampliação das atribuições das Guardas Municipais pode contribuir para a construção de um modelo de segurança pública mais integrado, descentralizado e alinhado às demandas locais.

Palavras-chave: Guarda Municipal; segurança pública; evolução histórica; marcos jurídicos.

ABSTRACT

This article analyzes the historical trajectory, key legal milestones, and the process of institutional strengthening of municipal guards in Brazil. Through a qualitative, bibliographic, and documentary approach, the study revisits the origin and evolution of these institutions from the imperial period to their current integration into the Unified Public Security System (SUSP). Additionally, it investigates the role of municipal guards in promoting citizen security, highlighting their operational challenges, constitutional recognition, and future perspectives in light of Constitutional Amendment Proposal nº. 57/2023. The article concludes that the legal and institutional consolidation of these corporations represents a significant advancement for the democratization of urban security, fostering greater social participation, democratic control, and effectiveness in public security policies. It is emphasized that expanding the roles of municipal guards can contribute to building a more integrated, decentralized public security model aligned with local demands.

Keywords: Municipal Guard; public security; historical evolution; legal framework.

* Bacharel em Direito pelas Faculdades Integradas do Ceará – UNIFIC; pós-graduado em Direito Penal e Processo Penal; coautor do livro *Decisões e Fundamentações Judiciais na Saúde: Uma Análise Econômica, Política e Social* (ISBN: 978-65-87229-05-8); soldado da Polícia Militar do Estado do Ceará.
E-mail: igor.freitasdm279@gmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1113-1855>

1. INTRODUÇÃO

A segurança pública no Brasil é marcada por desafios históricos, sociais e políticos que impactam diretamente sua estruturação e efetividade. Nesse contexto, as Guardas Municipais configuram-se como instituições de natureza civil, uniformizadas e, em muitos casos, armadas, vinculadas ao Poder Executivo municipal e compostas por servidores efetivos aprovados em concurso público. Conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), sua principal função é proteger os bens, serviços e instalações do município, além de atuar de forma preventiva e colaborativa na promoção da segurança cidadã e na preservação da ordem pública local (Brasil, 1988; Brasil, 2014).

O crescimento e a relevância dessas entidades têm impulsionado debates acadêmicos, jurídicos e políticos sobre sua regulamentação e integração aos demais órgãos do sistema de segurança pública, especialmente diante da crescente demanda por segurança nas áreas urbanas brasileiras. Transformações recentes no ordenamento jurídico, juntamente com decisões judiciais que reforçam o *status* constitucional dessas instituições, sinalizam uma mudança paradigmática que demanda análise crítica e aprofundada (STF, 2025; Vidal, 2024).

Este artigo justifica-se pela necessidade de compreender as transformações institucionais das Guardas Municipais no Brasil, sobretudo à luz das jurisprudências e propostas legislativas mais recentes, que ampliam suas atribuições e fortalecem seu papel no sistema nacional de segurança pública.

Assim, o objetivo principal deste estudo é analisar a evolução histórica, os principais marcos jurídicos e o processo de fortalecimento institucional dessas estruturas públicas no contexto contemporâneo da segurança pública, avaliando também os desafios e as perspectivas relacionados à sua eventual transformação em Polícias Municipais.

2. METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se por uma abordagem qualitativa, adotando o método histórico-comparativo. O objetivo foi analisar a criação, a evolução, as competências, a regulamentação e a atuação das Guardas Municipais no contexto nacional, bem como as decisões judiciais relativas à sua constitucionalidade. Foram selecionados materiais que abordassem aspectos históricos, jurídicos e institucionais dessas instituições, com respaldo acadêmico ou técnico reconhecido. Excluíram-se estudos que não atendiam aos critérios de relevância acadêmica ou jurídica, além de periódicos de natureza predatória ou sem classificação no sistema Qualis CAPES.

As fontes de dados incluíram artigos científicos, livros, doutrina, jurisprudência, legislação e websites oficiais do Governo Federal. As informações foram obtidas por meio de repositórios virtuais e bases de dados eletrônicas amplamente reconhecidas, tais como a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), o Google Scholar (Google Acadêmico), a plataforma de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES Periódicos) e o Portal Brasileiro de Publicações e Dados Científicos em Acesso Aberto (Oasisbr).

A análise das informações foi conduzida de forma comparativa e interpretativa, permitindo identificar e categorizar tendências históricas e jurídicas pertinentes à atuação das Guardas Municipais. Esse processo possibilitou uma compreensão mais ampla dos aspectos normativos, institucionais e operacionais que configuram o papel dessas instituições no cenário contemporâneo da segurança pública brasileira.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 A formação histórica das Guardas Municipais no Brasil

A figura do “guardião da lei e da ordem” remonta às primeiras formas de organização social humana, quando grupos e comunidades buscavam mecanismos próprios para proteger seus membros e garantir a paz coletiva. No Brasil, o primeiro registro institucional com características policiais, custeado pelo erário público, remonta ao Regimento de Cavalaria Regular da Capitania de Minas Gerais, criado em 9 de junho de 1775, ao qual pertenceu Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes. Essa corporação é considerada precursora das Guardas Municipais Permanentes, desempenhando atividade essencial na manutenção da ordem em uma sociedade colonial marcada por tensões sociais e políticas (Bruno, 2004; Braga, 2006).

Com a chegada da Família Real portuguesa ao Brasil, em 1808, houve uma reorganização das estruturas de segurança pública. Em 13 de maio de 1809, instituiu-se a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia, considerada o embrião da Guarda Municipal do Rio de Janeiro. Essa corporação tinha como missão principal exercer um policiamento integral na capital, sendo mais eficaz do que as antigas instituições informais, como os “quadrilheiros”, que atuavam de forma precária, sem formação específica, e eram designados compulsoriamente entre os cidadãos da localidade (Bruno, 2004).

Posteriormente, com a Regência Trina Provisória, a Guarda Municipal foi formalmente criada em 14 de junho de 1831 e, em 10 de outubro do mesmo ano, passou a integrar o Corpo

de Guardas Municipais Permanentes, vinculado ao Ministério da Justiça. A corporação assumiu funções civis e disciplinares, sendo, contudo, autorizada a utilizar força proporcional para manter a ordem (Bruno, 2004).

Em 1839, o ex-regente Diogo Antônio Feijó reconheceu publicamente a relevância das Guardas Municipais, destacando sua contribuição significativa para a manutenção da paz social e a garantia da segurança pública. Entre os comandantes mais notáveis desse período, sobressaiu o Major Luís Alves de Lima e Silva, que posteriormente viria a ser conhecido como Duque de Caxias. Sua liderança conferiu prestígio à corporação, fortalecendo o papel das Guardas Municipais na defesa do Império e na preservação da ordem pública nas cidades (Bruno, 2004).

Durante os séculos XIX e XX, a atuação das Guardas Municipais esteve vinculada às necessidades locais de segurança e ao contexto político vigente, com funções que incluíam policiamento urbano e apoio a movimentos armados. Essa diversidade refletia as adaptações institucionais impostas pelas conjunturas históricas e sociais do país (Braga, 2006; Silveira, 2018). Nas décadas anteriores ao regime militar, as Guardas Civis Estaduais – como as da Guanabara, de São Paulo e do antigo Estado do Rio de Janeiro – realizavam policiamento ostensivo, muitas vezes em colaboração com as polícias militares, sem integração formal às polícias civis (Braga, 2006; Ventris, 2010).

Contudo, com a instauração do regime militar em 1964, iniciou-se um processo de centralização do controle das forças de segurança pública nas esferas estadual e federal. Essa reorganização institucional resultou, gradativamente, na extinção das guardas civis e na absorção de seus efetivos pelas polícias militares. Um exemplo emblemático ocorreu no Estado de São Paulo, onde a antiga Guarda Civil foi incorporada à Força Pública, que passou a denominar-se Polícia Militar do Estado. Tal centralização enfraqueceu a presença das guardas de natureza civil e reforçou o monopólio do uso legítimo da força pelas corporações militares estaduais, consolidando um modelo de segurança pública hierarquizado e militarizado (Braga, 2006; Ventris, 2010).

Somente com o processo de redemocratização e, sobretudo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, verificou-se um ponto de inflexão na trajetória das Guardas Municipais. A nova ordem constitucional devolveu aos municípios a prerrogativa de instituir Guardas Municipais de natureza civil, voltadas prioritariamente à proteção do patrimônio público municipal e à adoção de práticas de policiamento comunitário. A partir desse marco, essas entidades passaram a ser gradativamente reconhecidas como agentes estratégicos na

promoção da segurança cidadã, embora ainda enfrentem limitações quanto às suas competências legais (Brasil, 1988; Silveira, 2018; Gomes, 2024; Fidelis, 2025).

Décadas mais tarde, durante o III Congresso Nacional das Guardas Municipais, realizado em Curitiba, em 1992, instituiu-se, em reconhecimento à importância histórica desse órgão, o Dia Nacional das Guardas Municipais, celebrado em 10 de outubro. A data foi definida como forma de simbolizar a valorização e a consolidação dessas forças no cenário da segurança pública nacional (Bruno, 2004).

Posteriormente, com o avanço das discussões sobre a municipalização da segurança pública e diante das lacunas normativas existentes, foi sancionada a Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que instituiu o chamado Estatuto Geral das Guardas Municipais. Essa legislação configurou um marco regulatório fundamental ao uniformizar princípios, competências, deveres, estrutura organizacional e direitos funcionais (Brasil, 2014).

Entre as atribuições estabelecidas pela legislação, destacam-se o compromisso das Guardas com a proteção dos direitos humanos fundamentais, o uso progressivo da força, a prevenção da violência e a promoção da cultura de paz. Além disso, passou a assegurar, de forma expressa, a natureza civil, preventiva e comunitária dessas instituições, ampliando sua legitimidade no cenário da segurança pública nacional (Brasil, 2014; Silveira, 2018; Rosado, 2021; Almeida & Portilho, 2025).

Mais recentemente, com o objetivo de regulamentar aspectos específicos do Estatuto Geral das Guardas Municipais, foi editado o Decreto Federal nº 11.841, de 22 de janeiro de 2023, que disciplinou os incisos IV, XIII e XIV do caput e o parágrafo único do artigo 5º da Lei nº 13.022/2014. O decreto trouxe maior clareza quanto à implementação de políticas de formação, capacitação, padronização de procedimentos e avaliação de desempenho dos agentes das Guardas Municipais, além de estabelecer diretrizes para a atuação de forma integrada com. Essa medida normativa consolidou ainda mais a posição das Guardas Municipais como entidades estratégicas no enfrentamento da criminalidade e na promoção da segurança cidadã, fortalecendo sua autonomia administrativa e capacidade operacional no âmbito municipal (Brasil, 2023; Almeida & Portilho, 2025).

3.2 Evolução jurisprudencial das Guardas Municipais nos Tribunais Superiores Brasileiros.

A trajetória jurisprudencial³¹ das Guardas Municipais no Brasil, assim como sua evolução histórica, tem sido marcada por constantes mudanças, refletindo a complexidade da interpretação legal sobre suas atribuições no sistema de segurança pública e a legitimidade de ações típicas de polícia, como abordagens, prisões e buscas pessoais (Foureaux, 2019; Vidal, 2024; De Queiroz & Sanches, 2024).

Nesse sentido, o artigo 144, § 8º, da Constituição Federal de 1988, estabelece que as Guardas Municipais possuem atribuições restritas à proteção de bens, serviços e instalações municipais, não podendo exercer atividades típicas de polícia ostensiva ou investigativa. Entretanto, o aumento das demandas urbanas por segurança e a ausência de respostas eficazes por parte de outros órgãos motivaram debates sobre a possibilidade de expansão das funções desses órgãos, permitindo-lhes atuar além das delimitações originalmente previstas (Brasil, 1988; Foureaux, 2019; Riedel & Silva, 2020; Almeida & Portilho, 2025).

Diante disso, o Superior Tribunal de Justiça, em decisão paradigmática, no julgamento do Recurso Especial nº 1.977.119/2022, declarou ilícita uma busca pessoal realizada pela Guarda Municipal em um caso envolvendo tráfico de drogas, reforçando que, mesmo havendo fundada suspeita, a competência para ações policiais dessa natureza é exclusiva das forças estaduais e federais, detentoras do monopólio legítimo do uso da força e submetidas a rigoroso controle externo. As Guardas, por sua vez, são subordinadas administrativamente aos prefeitos e não possui o mesmo controle externo conferido às polícias estaduais (Brasil, 2022; Vidal, 2024; Almeida & Portilho, 2025).

Fundamentando esse entendimento, o art. 301 do Código de Processo Penal estabelece que a prisão em flagrante pode ser efetuada por qualquer cidadão, incluindo os Guardas Municipais, desde que respeitados os limites legais e constitucionais, não pode extrapolar suas atribuições (Brasil, 1941). Cumpre salientar que, provas obtidas mediante ações ilegais ou abusivas por parte das Guardas devem ser consideradas nulas, em observância ao princípio da

³¹ O termo “jurisprudência” refere-se ao conjunto de decisões reiteradas dos tribunais, que consolidam entendimentos, especialmente quando provenientes do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Essas decisões exercem contribuição determinante na uniformização da interpretação e aplicação do direito, orientando magistrados de instâncias inferiores, operadores do direito e a própria administração pública (Lenza, 2025).

“árvore envenenada”³², garantindo a proteção dos direitos fundamentais e a observância do devido processo legal (Machado, 2015; De Queiroz & Sanches, 2024).

Contudo, em 2023, o cenário jurisprudencial brasileiro passou por uma transformação significativa. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 995, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu expressamente a inclusão das Guardas Municipais no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Essa decisão constituiu um marco jurídico relevante, ao conferir legitimidade ampliada às Guardas Municipais para atuarem em diferentes situações de segurança pública, incluindo abordagens e prisões em flagrante (Brasil, 2023; De Queiroz & Sanches, 2024; Almeida & Portilho, 2025).

De forma complementar, esse entendimento foi posteriormente consolidado por decisões do próprio STF, como os Recursos Extraordinários (RE) nº 1.495.910 e nº 1.468.558, nos quais a Corte reconheceu a validade da atuação das Guardas Municipais em municípios onde elas constituem a principal ou única força de segurança pública. No mesmo sentido, o RE nº 608.588 reafirmou a constitucionalidade do policiamento preventivo e comunitário pelas Guardas Municipais, destacando seu caráter complementar às polícias, em consonância com os princípios da eficiência e da proteção à coletividade (Brasil, 2024a; 2024b; 2024c).

Essas decisões evidenciam uma evolução progressiva na jurisprudência constitucional, orientada por uma leitura mais pragmática e contextualizada da realidade municipal brasileira. Ao reconhecer a capacidade operacional e o compromisso central das Guardas Municipais, o STF contribui para a superação de uma visão restritiva e patrimonialista, tradicionalmente associada a essas instituições. A integração formal ao SUSP reforça a legitimidade institucional das Guardas, promovendo uma dinâmica mais colaborativa, descentralizada e eficaz no enfrentamento dos desafios da segurança pública urbana. Trata-se, portanto, de um avanço significativo rumo à consolidação de um modelo de segurança que valoriza a proximidade com a comunidade e respeita as especificidades locais, sem abrir mão da legalidade e do controle constitucional (Brasil, 2023; 2025).

4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA TRANSFORMAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS EM POLÍCIAS MUNICIPAIS

A ampliação do reconhecimento jurídico e constitucional das Guardas Municipais

³² O princípio da “árvore envenenada” (fruit of the poisonous tree) determina que provas obtidas por meios ilícitos ou em violação a direitos fundamentais não têm validade no processo penal, bem como todas as evidências derivadas dessas provas, visando garantir a proteção do devido processo legal e dos direitos constitucionais do investigado.

impulsiona um debate fundamental sobre a viabilidade e as consequências da sua transformação em Polícias Municipais. Tal proposta, embora represente um avanço na busca por um sistema de segurança pública mais eficiente e descentralizado, requer uma análise criteriosa de seus aspectos institucionais, legais, operacionais e sociais, a fim de assegurar uma transição legítima, harmônica e efetiva (Brasil, 2023; 2024a; 2024b; 2024c).

Em resposta a essa ambiguidade, em 8 de novembro de 2023, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição nº 57/2023 que propõe alterações no art. 144 da Constituição Federal para estabelecer as Polícias Municipais como órgãos integrantes da segurança pública. Essa proposta surge precisamente desse contexto de disputa hermenêutica acerca da natureza jurídica e das competências das Guardas, refletindo a tensão entre o reconhecimento prático de sua atuação e a interpretação restritiva de suas competências (Barros, 2024;).

Nesse sentido, a PEC propõe a padronização nacional da formação e do controle disciplinar, assegurando transparência, fiscalização e profissionalização sob a supervisão do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Além disso, a transformação proposta, portanto, exige que as Polícias Municipais sejam estruturadas com capacitação técnica, formação ética e respeito aos direitos humanos. Investimentos em equipamentos, tecnologia e controle externo independente são indispensáveis para prevenir abusos de poder e militarização excessiva, garantindo uma atuação pautada pela legalidade e proporcionalidade (Mendonça, 2011; Fidelis, 2025).

No âmbito social, o engajamento comunitário é fator determinante para o sucesso do novo modelo. A consolidação de policiamentos comunitários e ações integradas com políticas sociais favorece a confiança mútua entre Estado e sociedade, fortalecendo a segurança cidadã (Barros, 2024; Gomes, 2024; Fidelis, 2025). Além disso, experiências municipais demonstram que a proximidade entre agentes e cidadãos contribui para a redução da criminalidade e para uma resposta mais ágil a ocorrências (Foureaux, 2019; Almeida & Portilho, 2025).

Por fim, é importante destacar que, embora a PEC nº 57/2023 represente um passo significativo para o reconhecimento institucional das Guardas Municipais, sua efetividade dependerá do equilíbrio entre autonomia municipal, integração federativa e controle democrático. A proposta não apenas busca corrigir ambiguidades constitucionais, mas também reafirmar o papel das Guardas como forças essenciais na consolidação do Estado Democrático de Direito, promovendo uma segurança pública mais próxima, eficiente e cidadã (Barros, 2024; Gomes, 2024; Almeida & Portilho, 2025; Fidelis, 2025).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da evolução jurídica e institucional das Guardas Municipais no Brasil revela um processo dinâmico de transformação e consolidação no âmbito da segurança pública. Historicamente limitadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais, essas corporações vêm, gradualmente, ampliando suas atribuições e conquistando reconhecimento jurídico e social. As recentes decisões do Supremo Tribunal Federal consolidaram um novo marco interpretativo, ao reconhecer a legitimidade das Guardas Municipais como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), conferindo-lhes papel relevante na prevenção da criminalidade e na proteção da população.

Esse avanço reflete não apenas uma reconfiguração normativa, mas também a resposta às demandas contemporâneas por uma segurança pública mais próxima, comunitária e eficiente. A jurisprudência tem fortalecido a compreensão de que, desde que respeitados os limites legais e constitucionais, as Guardas Municipais podem exercer funções preventivas, colaborando com outros órgãos de segurança em prol da ordem pública e da defesa dos direitos fundamentais.

O fortalecimento dessas instituições, contudo, deve ocorrer de forma responsável, pautado em capacitação técnica contínua, controle externo efetivo e respeito aos princípios democráticos. Tais medidas são essenciais para evitar excessos, garantir a legalidade das ações e promover uma atuação cidadã, humanizada e alinhada aos valores do Estado Democrático de Direito.

Em síntese, a evolução histórica, normativa e jurisprudencial das Guardas Municipais evidencia sua consolidação como um dos pilares do novo modelo de segurança pública brasileiro – mais integrado, descentralizado e comprometido com a proteção da vida e da dignidade humana. O fortalecimento dessas corporações representa, portanto, um passo significativo na construção de uma segurança pública moderna, participativa e voltada ao bem coletivo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Y. S. G. de; PORTILHO, A. M. R. Análise da evolução das atividades desempenhadas pela Guarda Civil Municipal de Oiapoque desde a sua criação até 2024. *Revista Acadêmica Online*, [S. l.], v. 11, n. 58, p. e1584, 2025. Disponível em: <https://revistaacademicaonline.com/index.php/rao/article/view/1584>. Acesso em: 3 ago. 2025. DOI: 10.36238/2359-5787. 2025.V11N58.1584.

BARROS, Thiago Serra Ribeiro et al. As Guardas Municipais no Brasil: desafios e

perspectivas nas políticas de segurança pública. 2024. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/3556>. Acesso em: 4 ago. 2025.

BRAGA, C. A. Guarda municipal: manual de criação, organização e manutenção, orientações administrativas e legais. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

BRASIL. Código de Processo Penal. decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Decreto n. 11.841, de 22 de janeiro de 2023. Regulamenta os incisos IV, XIII e XIV do caput e o parágrafo único do art. 5º da Lei n. 13.022/2014. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11841.htm. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.977.119. Sexta Turma, julgado em 16 ago. 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/documentos/noticias/RESp1977119%2018082022.pdf>. Acesso em: 04 out. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 995. Relator: A. de Moraes. Julgado em 28 de ago. 2023. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Guardas Municipais podem fazer policiamento urbano, decide STF. Notícias STF, fev. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/guardas-municipais-podem-fazer-policiamento-urbano-decide-stf/>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário (RE) 1.468.558. Relator: A. de Moraes. Julgado em 5 de ago. 2024. Brasília, DF: STF, 2024a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6789314>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário (RE) 1.495.910. Relator: F. Dino. Julgado em 17 de jun. 2024. Brasília, DF: STF, 2024b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6933801>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário (RE) 608.588 (Tema 656). Relator: L. Fux. Julgado em 24 de out. 2024. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico, 8 nov. 2024. Brasília, DF: STF, 2024c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3832832>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRUNO, R. M. Guarda municipal: criação e funcionamento. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

DE QUEIROZ, T. A. D. S.; SANCHES, A. G. Competências da Guarda Municipal sob a perspectiva do direito constitucional. *Revista Contemporânea*, v. 4, n. 3, p. e3571-e3571, 2024.

FIDELIS, G. M. A (in) constitucionalidade da expansão das atribuições das Guardas Civis Municipais. 2025. Disponível em: https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/UFPB_6932c1371d8dd7dfa57b73a22747a8d7. Acesso em: 5 ago. 2025.

FOUREAUX, R. Guarda municipal e polícias militares em conflito: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais. *O Alferes: periódico de ciências policiais e segurança pública da Polícia Militar de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 74, n. 29, p. 108–133, jan./jun. 2019.

GOMES, A. N. B. A municipalização da segurança pública no Brasil e o papel das Guardas Municipais: evolução, desafios e perspectivas. Repositório Institucional da UFPB. 2024. 79 – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/34202>. Acesso em: 4 ago. 2025.

LENZA, P. *Direito Constitucional Esquematizado*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2025.

MACHADO, A. C. C. *Código do Processo Civil interpretado*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDONÇA, M. W. de. As Guardas Municipais e o Poder de Polícia sob a Ótica do Estado de Direito e da Constituição Federal. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná – PGE/PR*, Curitiba, p. 33–48, 2011.

RIEDEL, P. D. M.; DA SILVA, A. V. Limiar Jurídico das atribuições da Guarda Municipal frente à perspectiva constitucional. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*, v. 7, n. 13, 2020. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/15>. Acesso em: 4 ago. 2025.

ROSADO, M. O estatuto geral das Guardas Municipais e a proposta de uma segurança cidadã: interpretações, desafios e transformações. Repositório Digital da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/233930>. Acesso em: 4 ago. 2025.

SILVEIRA, G. B. A formação da nova agenda de segurança pública após 1988: o empoderamento das Guardas Municipais. 2018. 150 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, São Bernardo do Campo, 2018.

VIDAL, D. Tendência no Supremo leva STJ a validar atuação polícialasca dos Guardas Municipais. *Conjur*, out. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-21/tendencia-no-supremo-leva-stj-validar-atuacao-policialesca-guardas-municipais/>. Acesso em: 3 ago. 2025.

Integração entre as Forças de Segurança em Fortaleza: Guarda Municipal e Polícias Estaduais construindo caminhos para a Segurança Cidadã

Francisco Armando Vidal*

Germana Elisa Santos Rocha**

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as Guardas Municipais passaram a ocupar um papel cada vez mais relevante no sistema de segurança pública brasileiro, especialmente a partir da recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que, no julgamento do Tema 656, reconheceu a constitucionalidade da ampliação das suas atribuições. Essa decisão, junto à tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 57/2023, reforça a importância de aprofundar o debate acerca das competências, desafios e possibilidades das Guardas Municipais, sobretudo em estados como o Ceará, onde 105 dos 184 municípios já possuem guardas estruturadas, reunindo mais de quatro mil agentes em atividade e com perspectiva de ampliação nos próximos anos (Diário do Nordeste, 2025).

Alguns dos primeiros estudos sobre a institucionalização de Guardas Municipais na região metropolitana de Fortaleza (Vasconcelos, 2015) evidenciam como a municipalização da segurança pública, ainda marcada por dilemas institucionais e disputas políticas, constitui um movimento que busca conciliar prevenção e repressão, com forte ênfase na articulação entre políticas sociais, comunidades locais e forças de segurança. Essa reflexão reforça a análise do caso de Fortaleza, indicando que a integração interinstitucional só se sustenta quando vinculada à cooperação entre forças de segurança nas esferas municipal, estadual e federal no interior de um projeto mais amplo de democratização da segurança e de construção de vínculos entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, a integração é fundamental para a construção de uma segurança cidadã

* Doutorando em Sociologia – UECE; Subinspetor da Guarda Municipal de Fortaleza. E-mail: armandovidal26@hotmail.com.

**Doutoranda em Políticas Públicas – UECE; Inspectora da Guarda Mucipal de Fortaleza. E-mail: germanaelisa@yahoo.com.br.

efetiva, que ultrapasse o enfoque tradicional de repressão para abarcar a proteção de pessoas, bens, assim como para a promoção da convivência pacífica. Nesse cenário, o presente artigo propõe investigar de que forma a integração entre a Guarda Municipal de Fortaleza e as demais forças de segurança contribui para a construção da segurança cidadã no município.

A partir de uma abordagem qualitativa, baseada em análise bibliográfica, documental e em dados empíricos coletados junto a agentes e gestores do Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU), política vigente em Fortaleza de 2017 a 2024, buscou-se compreender as práticas, desafios e impactos dessa integração no cotidiano da segurança pública local. A relevância deste estudo está em subsidiar o debate público e contribuir para a formulação de políticas públicas mais eficazes, alinhadas às recentes transformações legislativas e institucionais que definem o papel da guarda municipal no Ceará.

A compreensão do papel das Guardas Municipais na segurança pública brasileira exige um percurso histórico que revele as origens, transformações e marcos legais dessas instituições. No Brasil, a trajetória das Guardas Municipais remonta ao período imperial, quando foi criada a Guarda Nacional, por meio da Lei de 10 de outubro de 1831. Essa corporação surgiu como uma força paramilitar de caráter local, organizada para manter a ordem interna e proteger as fronteiras, vilas e cidades do país (Ribeiro, 2012). Apesar de seu caráter civil formal, a Guarda Nacional seguia um modelo militarizado, refletindo a centralidade das forças armadas no controle político e social da época.

A instituição Guarda Nacional, subordinada a juizes de paz e a presidentes de província, representava um mecanismo de descentralização do poder, ao mesmo tempo em que mantinha a unidade política nacional, especialmente em um contexto marcado por tensões e por ameaças internas. Essa força, apesar de sua organização local, atuava como auxiliar do Exército Brasileiro em tempos de conflito (Ribeiro, 2001; Rocha, 2015).

Ao longo do século XX, as Guardas Municipais passaram por diversas alterações, tendo seu papel restringido durante o regime militar (1964–1985), quando o policiamento ostensivo esteve centralizado nas mãos das polícias militares estaduais. Até a década de 1960, a polícia civil conduzia o ciclo completo de policiamento e as guardas civis faziam o policiamento ostensivo fardado. A Carta de 1967 manteve para as polícias as mesmas atribuições que constavam na Constituição de 1946. Porém, o Decreto-Lei n.º 317, de março de 1967, reorganizou e destinou inúmeras atribuições às polícias e aos corpos de bombeiros militares dos estados e introduziu a expressão “policiamento ostensivo” (Rocha, 2015).

Em decorrência do golpe militar de 1964, por força de disposições do Decreto-Lei n.º

667/1969 e do Decreto-Lei n.º 1.072/1969, guardas foram novamente extintas e seus efetivos dissipados entre polícias militares e civis, ficando a cargo da polícia militar o policiamento ostensivo.

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que os municípios puderam, oficialmente, criar Guardas Municipais, desde que fossem destinadas à proteção de bens, serviços e instalações públicas (Brasil, 1988). O Estado Democrático de Direito passou a garantir aos cidadãos brasileiros a liberdade, a segurança e o bem-estar, entre outros direitos. No quesito segurança pública, a Constituição prevê, no parágrafo 8º do artigo 144, que os municípios brasileiros poderão instituir Guardas Municipais, visando à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme disposição legal.

Contudo, essa regulamentação permaneceu incipiente até a promulgação da Lei n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014, o Estatuto Geral das Guardas Municipais, que estabeleceu normas gerais para atuação, organização, competências e princípios das guardas (Brasil, 2014).

A Lei n.º 13.022/2014 instituiu a Guarda Municipal como órgão essencialmente preventivo, com competência para proteger bens, serviços, logradouros e instalações municipais, bem como para atuar de forma integrada com demais órgãos de segurança pública e políticas sociais (Brasil, 2014). Entre seus princípios, destacam-se: a proteção dos direitos humanos fundamentais, o exercício da cidadania e a preservação da vida, enfatizando o caráter de segurança cidadã, que deve permear a atuação dessas corporações.

Nesta perspectiva, destaca-se o artigo 5º do Estatuto das Guardas Municipais. Nota-se, a partir da análise de seus incisos, a ênfase por parte do legislador sobre o caráter preventivo e de integração das Guardas Municipais, o que aponta para uma ação na área de segurança pública colaborativa de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam para a paz social (inciso IV). Esse dispositivo legal colabora com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem (inciso IV); autoriza que as Guardas Municipais exerçam competências de trânsito (inciso VI); estimula a interação e atuação conjunta com órgãos de diversas áreas, como defesa civil (inciso VIII); prevê a articulação com os órgãos municipais de políticas sociais (inciso XI); atuação como polícia administrativa (inciso XII) e no atendimento de emergências (inciso XIII); encaminhamento ao delegado de polícia do autor de infração preso em flagrante delito (inciso XIV).

Esta ampliação legal do escopo das Guardas Municipais acompanha o processo de urbanização acelerada e desordenada observado em grandes centros como Fortaleza. O

crescimento populacional intenso, aliado às desigualdades socioeconômicas e ao acesso desigual a serviços públicos, gera contextos propícios para o aumento da violência e da sensação de insegurança (Gonçalves, 2009). Nesse cenário, a guarda municipal assumiu papel estratégico na integração das forças de segurança para o enfrentamento desses desafios, colaborando para a construção de uma segurança cidadã que transcenda a repressão e envolva prevenção, mediação e promoção do convívio social pacífico.

A segurança cidadã ganhou espaço nesse contexto, tendo como protagonistas os municípios. Esses passaram a ter maior atuação na identificação dos fatores de risco e na articulação de políticas setoriais com os demais entes políticos. Essa postura não visava apenas à criação das Guardas Municipais, mas, especialmente, à participação na articulação das políticas setoriais. Afinal, é nos municípios onde moramos, eles são as nossas referências geográficas, neles são demarcados os pontos de maior incidência de criminalidade, permitindo compreender a dinâmica territorial dos locais e tipos de crimes cometidos (Lima; Colvero, 2017). Esses autores sugerem ainda que a gestão local, coordenada pelos municípios, deve aproximar a população do sistema preventivo/repressivo estatal, levando esse município ao empoderamento.

Assim, a Guarda Municipal de Fortaleza (GMF) tem ocupado papel crescente e relevante na segurança pública efetiva, atuando não apenas na proteção patrimonial, mas também na articulação com políticas sociais e comunitárias, na mediação de conflitos e na colaboração com demais instituições do sistema de segurança (Brasil, 2014). Essa função ampliada configura uma resposta às complexas dinâmicas urbanas e sociais, destacando a importância da integração interinstitucional para a promoção da paz social e a efetivação dos direitos dos cidadãos.

A Lei n.º 13.675, de 11 de julho de 2018, cria o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), e configura-se como um marco na integração da segurança no Brasil, uma vez que prevê o compartilhamento de dados, a aplicação de políticas para qualidade de vida dos agentes de segurança; proporciona enfrentamento à criminalidade; viabiliza o repasse via fundo nacional de segurança pública aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) foi criada pela mesma lei e objetiva monitorar, avaliar e fomentar atividades que serão desenvolvidas pelos órgãos que compõem o SUSP. O foco da atuação do SUSP é coordenado, sistêmico, conjunto e integrado com os órgãos de segurança do país.

A segurança pública apresenta-se como um serviço que garante a proteção dos direitos

individuais do cidadão e fundamenta-se na repressão qualificada, respeito à equidade, dignidade humana, direitos humanos e estado democrático de direito. Baseadas nessas convicções, as políticas públicas de segurança ganham diversidade nos diferentes contextos e territórios (Gomes, 2019).

Por conta da diversidade de interesses, constitui-se uma preocupação para os agentes de segurança das esferas federal, estadual e municipal, para os representantes governamentais e para a própria população, a execução de políticas públicas de segurança, uma vez que as fontes que captam as informações são construídas com objetivos e metodologias diversos, resultando no desafio de construir e estruturar um sistema de estatística policial confiável (Spaniol; Moraes Júnior; Rodrigues, 2020).

2. METODOLOGIA

Este estudo adotou uma abordagem qualitativa, exploratória e explicativa, visando compreender a percepção dos profissionais de segurança pública no estado do Ceará acerca da integração entre as forças de segurança no município de Fortaleza. O objetivo principal foi realizar um diagnóstico das práticas e desafios relacionados à integração institucional, a partir dos relatos de agentes que atuam diretamente na área.

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores atuais e ex-gestores das áreas de segurança pública, bem como com operadores da Polícia Militar do Ceará (PMCE), Polícia Civil do Ceará (PCCE) e Guarda Municipal de Fortaleza (GMF). Ao todo, participaram vinte entrevistados, todos atuantes ou que atuaram no período de 2018 a 2022 em territórios que interagem com as áreas de atuação do Programa Municipal de Proteção Urbana (PMPU).

A seleção dos participantes considerou o critério territorial, buscando incluir profissionais que desenvolvem suas atividades no mesmo espaço geográfico sob influência direta das ações municipais de segurança. A amostra buscou equilíbrio quantitativo entre as instituições, contando com seis membros de cada corporação (GMF, PMCE e PCCE) e dois gestores vinculados à Secretaria Municipal da Segurança Cidadã (SESEC), não pertencentes ao quadro da GMF.

As entrevistas foram realizadas presencialmente, por videoconferência e via aplicativo de mensagens com gravação, garantindo a integridade e o registro das informações. Os depoimentos coletados abordaram temas como as relações institucionais, a importância da integração órgão a órgão, o compartilhamento de dados, a existência de um banco de dados

único, a participação das Guardas Municipais no Sistema de Segurança Pública do Ceará (SSPDS-CE), a efetividade da integração e a confiança entre as instituições.

Para a análise dos dados, foi adotado um sistema interdisciplinar que envolveu aspectos organizacionais das instituições de segurança, governança e administração pública. O objetivo foi mapear os elementos centrais da integração na segurança pública municipal, identificar os desafios enfrentados e apontar lacunas para futuras pesquisas.

3. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise das entrevistas com profissionais de segurança pública no Ceará, com foco em Fortaleza, evidencia que a integração entre as instituições é um elemento-chave para a eficácia da segurança cidadã. A trajetória da integração no Estado teve início nos anos 1990, com o protagonismo municipal emergindo na primeira década do século XXI, marcado pela adesão de Fortaleza ao Centro Integrado de Operações de Segurança (CIOPS). Este processo se fortaleceu durante a gestão municipal alinhada ao Programa Nacional de Segurança Pública (PRONASCI) e ao Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM), instrumentos essenciais para o diálogo interinstitucional.

De modo geral, pode-se observar nas falas dos entrevistados que cada um expõe a sua esfera de atuação, raramente adentrando na esfera do outro. Há consenso sobre a importância do compartilhamento de dados entre as forças de segurança pública nas falas de todos. Foi dito que esse compartilhamento é importante para a construção de diagnósticos, para o planejamento das ações e para a tomada de decisões, com a finalidade de nortear as ações das instituições.

Alguns entrevistados apontaram como importantíssimo esse compartilhamento de dados, justificando que na segurança pública informação é “tudo”. “A integração tem que ser funcional”, afirmou um deles, fazendo referência à necessidade real de simplificação dos mecanismos de integração, para que “as informações não se percam no tempo”.

Em resposta à pergunta: “Como se configura a integração entre a Guarda Municipal de Fortaleza e as demais forças de segurança no contexto das políticas públicas locais?”, verificou-se que o processo de integração tem raízes nos anos 1990 com as forças estaduais, ganhando protagonismo municipal a partir de 2005, com destaque para o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e o Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM). Os entrevistados foram unânimes em reconhecer que a integração é fundamental para a eficiência da segurança, embora apontem sua natureza pendular, variando

conforme o contexto político e o perfil dos gestores.

Sobre a pergunta: “Quais são os desafios enfrentados pelos agentes de segurança e gestores para a efetivação dessa integração?”, os relatos indicaram obstáculos como divergências culturais entre instituições, falta de sistemas unificados de informação, limitações de recursos e resistências institucionais no compartilhamento de dados. Embora exista tradição de integração entre as polícias estaduais, a relação entre Estado e Município ainda apresenta lacunas. Alguns entrevistados destacaram a ausência de acesso pleno a sistemas estratégicos, o que compromete a agilidade das operações.

A terceira questão, “De que maneira a atuação integrada da Guarda Municipal impacta a construção da segurança cidadã no município?”, revelou que a integração fortalece o atendimento à população e contribui para a resolução de crimes, especialmente pela proximidade da GMF com as comunidades. Casos como a cooperação no atendimento a mulheres vítimas de violência (Grupo Especializado Maria da Penha e Delegacia de Proteção à Mulher) evidenciam ganhos significativos. Os entrevistados foram unânicos em afirmar que quem mais se beneficia da integração é a sociedade. Apresentaram consenso sobre o conceito e a importância da integração, que se manifesta em três níveis: governamental/político, institucional e operacional. Destaca-se, também, a necessidade urgente de ferramentas tecnológicas para o compartilhamento eficiente e seguro de dados, assim como de sistemas que possibilitem a mensuração e avaliação das ações integradas.

O compartilhamento é visto como um processo baseado em valores, que promove o bem coletivo e contribui para a presunção da inocência, evitando injustiças, conforme destacou um dos entrevistados. No entanto, foi ressaltado que essa troca deve respeitar a confidencialidade e estar alinhada à legislação vigente, como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Ainda que o consenso sobre a relevância do compartilhamento seja amplo, as entrevistas revelam que, na prática, existem desafios institucionais e resistências que dificultam o acesso pleno às informações, especialmente entre o Estado e o município. Os dados são produzidos por múltiplas instituições, e a soma dessas informações forma o conjunto necessário para o desempenho adequado das atividades de segurança pública. Entretanto, dificuldades técnicas, falta de integração completa dos sistemas e barreiras culturais ainda impactam a efetividade desse processo.

Os relatos indicam que a troca de informações entre as forças estaduais já possui certa tradição, sobretudo no campo da inteligência, contribuindo para ações antecipadas no combate

ao crime. No entanto, o compartilhamento entre Estado e Município, embora existente, não é pleno, com acessos a dados frequentemente limitados por estratégias institucionais e falhas sistêmicas. É importante destacar que alguns entrevistados evidenciaram o impacto negativo dessas limitações, como a dificuldade na identificação rápida de pessoas, o que compromete a eficiência operacional.

Quanto à Guarda Municipal de Fortaleza, há reconhecimento crescente do seu papel estratégico, especialmente na atuação ostensiva e na coleta de informações que auxiliam as investigações da polícia civil. Todavia, ainda persistem lacunas de entendimento acerca das atribuições legais da GMF, que podem restringir a integração plena. A relação da GMF com a Polícia Militar, embora produtiva e marcada pela cooperação, também enfrenta desafios relacionados à definição de competências e a questões institucionais.

Por fim, a criação de um banco de dados único e acessível a todas as instituições foi unanimemente apontada como fundamental para a efetivação da integração. Contudo, ressaltou-se a necessidade de mecanismos de controle de acesso, respeitando as competências de cada órgão e garantindo a segurança da informação. A plataforma da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) foi citada como um exemplo de ferramenta que pode ser referência nesse sentido.

Em síntese, os resultados indicam que a integração entre as forças de segurança em Fortaleza é reconhecida e valorizada por seus atores, mas ainda enfrenta desafios institucionais, técnicos e culturais que precisam ser superados. A consolidação de instâncias permanentes de governança, o fortalecimento da cooperação institucional, o investimento em tecnologia de informação e a inclusão da sociedade civil no acompanhamento das políticas são elementos imprescindíveis para a construção de um modelo integrado eficaz e sustentável, que contribua para uma segurança pública de qualidade e voltada para a cidadania.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos dados e do arcabouço teórico utilizado, constatou-se que as ações integradas entre as forças de segurança pública no município de Fortaleza/CE têm contribuído de forma gradual e consistente para a construção de uma segurança cidadã. Os resultados obtidos por esta pesquisa indicam que o processo de integração, apesar dos avanços, ainda apresenta desafios significativos, especialmente, no que tange à coordenação interinstitucional, ao compartilhamento pleno de informações e à estruturação de políticas públicas que fortaleçam essa integração.

Foi possível identificar que o governo federal apresenta limitações quanto ao incentivo financeiro e ao estímulo à integração das políticas públicas de segurança, sobretudo para os municípios. O estado do Ceará, por sua vez, tem demonstrado esforços para integrar suas próprias instituições, embora ainda haja fragilidade na articulação formal e estruturada entre a segurança estadual e as Guardas Municipais distribuídas por grande parte dos municípios cearenses. Este cenário evidencia a necessidade de um papel mais ativo e organizado do Estado, por meio da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS-CE), no sentido de apoiar e de integrar as Guardas Municipais, o que poderia ampliar a eficácia das ações preventivas e operacionais no âmbito municipal.

Observa-se que o modelo de integração em Fortaleza acompanha um processo que pode ser analisado em três níveis: estratégico, tático e operacional. No nível estratégico, embora haja avanços lentos no âmbito federal, a relação entre Estado e Município ainda se mostra oscilante e dependente dos perfis dos gestores. No nível tático, a relação entre União e Município é relativamente positiva, mas entre Estado e Município enfrenta dificuldades, sobretudo, no que diz respeito ao compartilhamento de dados e informações. Por fim, no nível operacional, nota-se boa convivência e colaboração entre os agentes de segurança, apesar de alguns desentendimentos pontuais.

As diferenças culturais entre as instituições, as percepções quanto às competências e a concorrência entre os órgãos, bem como as limitações no compartilhamento de dados, constituem fatores que dificultam a integração plena. Ainda assim, as ações conjuntas já desenvolvidas demonstram que a integração é possível e benéfica, principalmente quando sustentada pela confiança e pela criação de instâncias legais e tecnológicas que facilitem o intercâmbio de informações.

Os instrumentos de gestão integrada, a exemplo do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM) e dos conselhos de segurança com participação popular, aparecem como caminhos fundamentais para consolidar e ampliar a integração. O estabelecimento de metas claras, viáveis e compartilhadas por todas as instituições envolvidas, assim como a criação de um banco de dados único, cujo controle de acesso seja compatível com as competências de cada órgão, são medidas essenciais para o fortalecimento do sistema integrado de segurança.

Em resposta à pergunta inicial do estudo: “Existe integração na segurança pública desenvolvida no município de Fortaleza/CE?”, concluiu-se que há sim um processo de integração em curso, marcado pela existência de relações entre os órgãos de segurança, pelo reconhecimento da importância da integração e do compartilhamento de informações, e pela

participação das Guardas Municipais na estrutura estadual. Contudo, a integração ainda enfrenta desafios que demandam esforços contínuos de aprimoramento e de institucionalização.

Desta forma, a pesquisa atendeu aos objetivos propostos, ao investigar políticas públicas nacionais, estaduais e municipais relacionadas à segurança cidadã, ao identificar avanços e obstáculos na integração das forças de segurança, e ao captar a percepção dos profissionais envolvidos. Contudo, esse trabalho é um convite à continuidade das reflexões acadêmicas e práticas, visando fortalecer políticas e ações que promovam uma segurança pública integrada, eficiente e comprometida com a cidadania.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n.º 13.022, de 8 agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. **Diário Oficial da União** de 08 de Agosto de 2014. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Lei de 10 de outubro de 1831. **Coleção de Leis do Império do Brasil**, 1831, p. 129 v. 1 p. I (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37586-10-outubro-1831-564553-publicacaooriginal-88479-pl.html>. Acessado em: 02 ago. 2025.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Apenas 105 cidades cearenses têm Guardas Municipais estruturadas, diz presidente da Aprece**. Fortaleza, 16 jun. 2025. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/apenas-105-cidades-cearenses-tem-guardas-municipais-estruturadas-diz-presidente-da-aprece-1.3661181>. Acesso em: 22 ago. 2025.

GOMES, Marco Antonio. **Segurança pública brasileira: desafios e propostas de melhorias**.

IPOG: Educação e Cultura Organizacional, São Paulo, jul. 2019. Disponível em: <<https://blog.ipog.edu.br/educacao/seguranca-publica/>>. Acesso em: 14 ago. 2025.

GONÇALVES, Ligia Maria Daher. **Política de Segurança Pública no Brasil: deslocamentos em um modelo resistente**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2009.

LIMA, A.; COLVERO, R. Os paradigmas e as novas perspectivas para as políticas públicas de segurança no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 47-57, 2017.

RIBEIRO, L. C. de Q. et al. (org.). **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, Rides e AUs à dinâmica da metropolização**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/01/N%C3%8DVEISDE-INTEGRA%C3%87%C3%83O-DOS-MUNIC%C3%8DPIOS-BRASILEIROS-EM-RMsRIDEs-e-AUs-%C3%80-DIN%C3%82MICA-DA-METROPOLIZA%C3%87%C3%83O.pdf> . Acesso em: 15 ago. 2025.

ROCHA, Fernando Carlos W. **Desmilitarização das polícias militares e unificação de polícias: desconstruindo mitos**. São Paulo: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/New%20folder/Texto%20Consultoria%20-%20desmilitarizacao.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2025.

SPANIOL, M. I.; MORAES JR, M. C.; GUIMARÃES RODRIGUES, C. R. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 100-127, 2020. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035>. Acesso em: 12 ago. 2025.

VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. A municipalização da segurança pública em Maracanaú-CE: desafios em um contexto histórico de violência e fragilidade do poder público. **O Público e o Privado**, Fortaleza, n. 25, p. 167-187, jan./jun. 2015.

O presente Dossiê Temático reúne estudos que analisam o papel crescente das Guardas Municipais na arquitetura da Segurança Pública brasileira. Organizado pela Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública (Supesp), por meio de seu Comitê Científico, a obra apresenta contribuições de pesquisadores e profissionais que discutem a atuação, os desafios e as potencialidades dessas corporações diante das transformações institucionais e normativas recentes.

Os artigos abordam temas como a integração entre Guardas Municipais e forças estaduais, a formação e valorização profissional, os marcos legais que redefinem suas competências - a exemplo das Leis nº 13.022/2014 e nº 13.675/2018 -, e o papel das guardas na gestão municipal da segurança, na prevenção à violência e na resposta e emergências e desastres.

A coletânea evidencia a pluralidade de experiências em curso no Ceará e em outros estados, explorando dimensões jurídicas, operacionais e socioterritoriais da segurança cidadã. Ao valorizar a pesquisa aplicada e o diálogo entre academia e gestão pública, o dossiê reafirma a importância das Guardas Municipais como agentes estratégicos de proximidade, mediação e proteção social, essenciais à construção de políticas públicas mais integradas e eficazes no século XXI.

Científico da SUPESP.

Superintendência de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública

Av. Aguanambi, 2600, Bloco II, Aeroporto

Fortaleza-CE

CEP: 60415-390



CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO
SECRETARIA DA SEGURANÇA
PÚBLICA E DEFESA SOCIAL