

ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA E A LIMITAÇÃO DO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DELAS

Gracélia Menezes¹

Resumo: As Guardas Municipais não possuíam normas, diretrizes e funções, as quais não condiziam com o disposto na CF/88, até a publicação da Lei Federal nº 13.022/14 - Estatuto Geral das Guardas Municipais, além da ausência de padronizações. A publicação da lei federal não obistou inúmeras polêmicas acerca do instituto. Várias ações foram ajuizadas questionando a sua constitucionalidade, formal e material, o exercício da atividade de Segurança Pública pela Guarda Municipal, inclusive a limitação dele. Diante de tantas controvérsias, serão apresentadas no presente artigo, a evolução da legislação e o entendimento das Cortes Superiores – STJ e STF.

Abstract: The Municipal Guards did not have standards, guidelines and functions, which did not comply with the provisions of Federal Constitution, until the publication of Federal Law No. 13,022/14 - General Statute of the Municipal Guards, in addition to the lack of standardization. The publication of the federal law did not prevent numerous controversies surrounding the institute. Several actions were filed questioning the constitutionality, formal and material, of the exercise of Public Security activities by the Municipal Guard, including its limitation. Faced with so many controversies, this article will present the evolution of legislation and the understanding of the Superior Courts - STJ and STF.

1 - INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 13.022/14, publicada em 08.08.2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais estabelece normas gerais para as guardas municipais, de modo a disciplinar o § 8º do art. 144 da CF/88, conforme disposto em seu art. 1º.

Determina a competência, forma de criação, requisitos básicos para investidura no cargo, a capacitação, controle, vedações, de modo que o instituto da Guarda Municipal esteja em conformidade com a Constituição Federal de 1988.

Em setembro de 2017, foi proposta uma ADI 5780, a fim de que fosse declarada a inconstitucionalidade da Lei Federal por vício de iniciativa formal e, subsidiariamente, a declaração de inconstitucionalidade do art. 5º, VI, por vício de inconstitucionalidade material. Por fim, o requerimento da inconstitucionalidade, por

¹ Formada em direito pela UNIPAM - Centro Universitário de Patos de Minas/MG. Advogada. Atuação nas áreas trabalhista, Civil, especialmente, em direito de família e direito sucessório. Além de atuação em direito do consumidor e direito bancário.

arrastamento, da tese fixada pelo STF no RE 658.570 - Repercussão Geral, tema nº 472.

Ocorre que antes do julgamento da ADI 5780/DF, deu-se a publicação de nova lei federal para disciplinar a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública, oportunidade em que foi criado o “Susp” – SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA.

Na Lei Federal nº 13.675/18, art. 9º, em seu *caput*, instituiu o “Susp”, fixou como seu órgão central, o Ministério Extraordinário da Segurança Pública, bem como a integração pelos órgãos de que trata o art. 144 da CF/88 pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e, pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, com atuação de forma cooperativa, sistêmica e harmônica, dentro dos limites de sua atuação.

As duas leis federais foram publicadas, a fim de regulamentar o instituto das Guardas Municipais e o Sistema de Segurança Pública, mediante a crescente crise e dificuldades apresentadas no setor. Com o advento das publicações, a ADI 5780/DF, em andamento, naquela época, ficou previsível uma possível improcedência.

Com o advento das Leis Federais nº 13.022/14 e nº 13.675/18, respectivamente, novas ações diretas de inconstitucionalidades foram propostas. Todas com discussões a respeito das Guardas Municipais, razão pela qual, o tema merece atenção sobre vários aspectos relevantes, para melhor compreensão da necessidade da limitação do exercício de atividade de Segurança Pública, pelas guardas municipais.

2 - GUARDAS MUNICIPAIS

Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal. Os municípios ficaram sem responsabilidade específica pela segurança pública, restando apenas a responsabilidade por elas, na medida em que sendo entidades estatais não podem eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento de sua função.

Contudo, como pontua, José Afonso da Silva, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança e menos ainda de polícia judiciária. A constituição

apenas os reconheceu a faculdade de constituir guardas municipais destinadas à proteção dos bens, serviços e instalações, conforme dispusera a lei.²

As guardas municipais não possuíam diretrizes claras de criação e organização antes da entrada em vigor da Lei Federal nº 13.022/14.

Dispõe o art. 2º, da Lei nº 13.022/14, que às guardas municipais incumbe a função de proteção preventiva dos Estados e do Distrito Federal, ressalvadas as competências da União, senão veja:

Art. 2º: “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.

Fixou como competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município, conforme disposto no art. 4º da Lei nº 13.022/14 abaixo transcrito:

Art. 4º: É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.
Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Além das competências gerais, as competências específicas foram estabelecidas nele o diploma legal. Como se vê no art. 5º, incisos I ao V, às guardas municipais competem, especificamente, zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do município; 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. Atuar de forma preventiva e permanente no território do município para proteção da população que utiliza dos bens, serviços e instalações municipais, citadas anteriormente.

A competência mais relevante fixada pelo Estatuto das Guardas Municipais é a de colaborar, de forma integrada, com órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social, como a seguir:

² SILVA, José Afonso da. Normas Gerais: Curso de Direito Constitucional Positivo, 25ª ed., SP, Malheiros Editores, 2005, páginas 781/782.

Art. 5º: São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

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;

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

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

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;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

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. (...).”

Ademais, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, Estados se DF ou com Municípios vizinhos, como disposto no parágrafo único do art. 5, da Lei 13.022/14:

“Art.5º: (...)

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.”

Apesar da legislação supracitada, vale registrar vários precedentes do STF proferidos nos autos dos Mandados de Injunção nºs 6.770, 6.773, 6.780, 6.874 e 6.515, nos quais “firmou-se a tese do descabimento da aposentadoria especial aos guardas civis em razão de não se configurar atividade de risco.” (art. 40, § 4º, inciso II, da CF).

Em Repercussão geral, Tema 1057, no Recurso extraordinário em que se discutiu, à luz dos arts. 40, § 4º, e 144, § 8º, da Constituição Federal, a possibilidade de se conceder aposentadoria especial a guarda civil municipal sob o argumento de que ele exerce atividade de risco, não obstante a ausência de previsão em lei complementar federal para tanto, restou fixada a seguinte tese: “Os guardas civis não possuem direito constitucional à aposentadoria especial por exercício de atividade de risco prevista no artigo 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal.” Conforme entendimento do STF, as guardas municipais não exercem atividade de risco, não existindo periculosidade inerente à atividade.

2.1 - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5780/DF

A ADI 5780/DF, proposta sob a alegação de inconstitucionalidade formal e material da lei, que instituiu o Estatuto das Guardas Municipais teve por um de seus objetos, a argumentação de inconstitucionalidade formal, mediante a violação ao princípio federativo e à separação dos poderes, tendo em vista a inobservância da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos municipais.

No acórdão, restou reconhecida a constitucionalidade formal da Lei Federal nº 13.022/14, sob a alegação de ter sido elaborada para estabelecer normas gerais regulamentadoras da criação das guardas municipais, resguardando a faculdade ao município de criar, por lei, a guarda municipal.

2.1.1 – Normas Gerais

Nas lições de José Afonso da Silva: “normas gerais’ são normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Por regra, elas não regulam diretamente situações fáticas, porque se limitam a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação específica federal, estadual e municipal: direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros, à atuação legislativa daquelas unidades da Federação.³

Ao determinar que cabe à União editar normas gerais, o constituinte trata de normas não exaustivas, princípios amplos, que traçam um plano sem pormenorizar, detalhar. Apresentam maior generalidade, tendo o sentido de diretriz, de princípio geral.⁴

2.1.2 – Segurança Pública - atividade de segurança pública pela Guarda Municipal

O art. 144 da CF/88 elenca um rol taxativo dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública e determina que as regras deverão ser exercidas para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e patrimônio, por meio dos órgãos da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares, Policiais Penais Federais, Estaduais e distritais, sem, contudo, nada mencionar acerca das Guardas Municipais expressamente em seus incisos.

A Constituição Federal de 1988 apenas deixa a cargo dos municípios a faculdade de constituir as guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

“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; V - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. VI - polícias penais federal, estaduais e distrital (...)

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

³ ADI 5780/DF. STF. Repercussão geral. Tema 472. DJe 28.07.2023.

⁴ GONET, Paulo e MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional. Ed. Saraiva, 2019, pág. 936.

Ocorre que na apreciação do RE 846.854, o Plenário do STF decidiu em Repercussão Geral, tema 544, que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública, art. 144, § 8º, da CF/88⁵, essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade, pelo que se submetem às restrições firmadas pelo STF⁶, conforme trecho da ementa exposto a seguir:

“(...) 2. 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), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017). (...)”.

Na origem, o Tema 544, trata-se de Dissídio Coletivo oposto pelo Ministério Público do Trabalho com o objetivo de solucionar impasse existente entre os trabalhadores da Guarda Civil Municipal e a Administração do Município.

O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais e com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, que 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, foi editada a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas, expressamente, como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 2º, inciso VII):

“Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica. (...) § 2º: São integrantes estratégicos do Susp: (...) VII - guardas municipais; (...)”.

Resta, salientar, que a tradicional compreensão sobre a taxatividade do rol constante no art. 144 da CF/88, cedeu lugar a interpretação menos restritiva,

Em importante decisão, o STF, ADI 6621, entendeu pelo rol não taxativo do art. 144 da CF/88, tendo em vista que não ofende a Constituição da República legislação

⁵ RE 846.854. Repercussão Geral. Tema 544. STF. Competência para julgamento de abusividade de greve de servidores públicos celetistas. Julgado em 0º.08.2017. Julgado em 1º.08.2017. DJe: 07.02.2018.

⁶ ARE 654.432. Pleno. STF. Julgamento 05.04.2017.

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 à Superintendência de Polícia Científica.⁷

2.1.4 – Controvérsia entre os tribunais - o STJ e alguns julgados em que não reconheceu ser as guardas municipais órgãos de segurança pública

2.1.4.1 – Possibilidade de Prisão em Flagrante pelas Guardas Municipais - Art. 301, CPP

O Superior Tribunal de Justiça no sentido de que inexistente irregularidade na prisão em flagrante promovida por guardas municipais estando suas condutas amparadas pelo art. 301 do Código de Processo Penal⁸, segundo o qual qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito, senão veja:

“Art. 301. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.”

Em outra oportunidade, o STJ, no Ag Rg no HC 749.016/SP⁹, não reconheceu as Guardas Municipais como sendo órgãos da Segurança Pública, fato que não impediria realização da prisão em flagrante delito mesmo não estando a segurança pública prevista no rol de atribuições da categoria:

“(...) 2. Esta Corte Superior de Justiça entende não existir qualquer óbice à realização de prisão em situação de flagrância por qualquer do povo, inclusive por guardas municipais, ainda que a segurança pública não esteja prevista no rol de atribuições da categoria, nos termos do art. 144, §8º, da Constituição Federal. (...)”

O v. acórdão proferido, afronta a determinação da legislação que prevê expressamente ser as Guardas Municipais órgãos da Segurança Pública em seu art. 9º, da Lei nº 13.675/18, como já mencionado anteriormente.

⁷ ADI 6621. Plenário. STF. Julgamento 08.06.2021

⁸ AgRg no HC 592.722/SP. STJ. DJe 26.10.2020.

⁹ AgRg no HC 749.016/SP. STJ. 5ª Turma. DJe 27.06.2022.

2.1.4.2 – Busca pessoal pelas Guardas Municipais

Nos termos do art. 240, §1º do Código de Processo Penal, é necessária a presença da fundada suspeita para que a pessoa abordada esteja na posse de drogas, objetos ou papéis que constituam corpo de delito, como exposto a seguir:

“Art. 240. A busca será domiciliar ou pessoal.

§ 2º - Proceder-se-á à busca pessoal quando houver fundada suspeita de que alguém oculte consigo arma proibida ou objetos mencionados nas letras b a f e letra h do parágrafo anterior. (...)”

No caso concreto, apreciado no HC 705.964/SP, os guardas municipais guardas municipais realizavam ronda quando se depararam com o acusado, que correu assim que os viu, fato que levantou suspeita e motivou a abordagem. A busca pessoal foi realizada e localizada uma certa quantidade de drogas.

A 6ª Turma do STJ, concedeu o *Habeas Corpus*, pois, entendeu que o nervosismo apresentado pelo agente ao ser abordado e consequente fuga do local seria uma situação excepcional para ensejar uma revista pessoal, além da ausência de indicação de justa causa para autorizar a medida. Ademais, enfatizou a falta de atribuições das guardas municipais para a realização da busca pessoal, o que acarretou ao reconhecimento da ilegalidade por ilicitude da prova, acarretando a absolvição do paciente¹⁰.

Veja abaixo:

“(...) 4. Sem a indicação de dado concreto sobre a existência de justa causa para autorizar a medida, e mesmo pela falta de atribuições dos guardas municipais para a busca, deve ser reconhecida a ilegalidade por ilicitude da prova, devendo ser o paciente absolvido da imputação constante na denúncia. (...)”

Posteriormente, a 6ª Turma do STJ, ao negar provimento ao AgRg no HC 679.648/SP, entendeu que a busca pessoal realizada pela guarda municipal, além de carecer da fundada suspeita, verificou-se ausência de clara, direta e imediata com a tutela dos bens, serviços e instalações municipais, sendo, portanto, ilícitas as provas obtidas.

Ademais, conforme anteriormente decidido pelo STJ, também pela 6ª Turma, a competência para patrulhar supostos pontos de tráfico de drogas, realizar abordagens

¹⁰ HC 704.964/SP. 6ª Turma. DJe 15.08.2022.

e revistas em indivíduos suspeitos da prática de tal crime ou ainda investigar denúncias anônimas relacionadas ao tráfico e outros delitos que cuja prática não atinja de maneira clara, direta e imediata os bens, serviços e instalações municipais¹¹ é de competência das polícias e não das guardas municipais, pois, para o Superior Tribunal de Justiça, a Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras 'polícias municipais', mas tão somente de proteção do patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações.

Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil, estão sujeitas ao rígido controle correccional externo do Ministério Público (art. 129, VII, CF) e do Poder Judiciário, respectivamente, da Justiça Militar e da Justiça Estadual. Fato que não se dá com as Guardas Municipais.

Elas não estão sujeitas a nenhum controle correccional externo do Ministério Público nem do Poder Judiciário.

Segundo o entendimento do STJ, as Guardas Municipais são agentes públicos com atribuição *sui generis* de segurança.

Apesar de não elencados no rol de incisos do art. 144, caput, da Constituição, estão inseridos § 8º de tal dispositivo. dentro do capítulo da Constituição que trata a segurança pública em sentido lato.

Se, por um lado, não podem realizar tudo o que é autorizado às polícias, por outro lado, também não estão plenamente reduzidos à mera condição de 'qualquer do povo'; são servidores públicos dotados do importante poder-dever de proteger o patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações¹².

As guardas municipais poderiam exercer a vigilância de creches, escolas, postos de saúde municipais, a fim de garantir que não tenham sua estrutura física danificada, evitar furtos, realizar patrulhamento preventivo no Município desde que vinculados à finalidade específica de tutelar os bens, serviços e instalações municipais.

Ressalta-se que a realização de busca pessoal pela guardas municipais, poderá, de forma excepcional, ser realizada desde que tenha pertinência com a finalidade da corporação, ou seja, tratar-se de instrumento imprescindível para a tutela

¹¹ AgRg no HC 679.648/SP. STJ. 6ª Turma. DJe 05.06.2023.

¹² REsp 1.977.119/SP. STJ. 6ª Turma. DJe 23.08.2022.

dos bens, serviços e instalações municipais, caso contrário, não há que se falar em realização de busca pessoal por esta categoria.

Não é das guardas municipais, como regra, a competência para patrulhar supostos pontos de tráfico de drogas, realizar abordagens e revistas em indivíduos suspeitos da prática de tal crime ou ainda investigar denúncias anônimas relacionadas ao tráfico e outros delitos, cuja prática não atinja de maneira clara, direta e imediata os bens, serviços e instalações municipais.

Em caso de as Guardas Municipais se depararem em alguma situação de fundada suspeita que não se enquadre nas suas atribuições, deverá acionar os órgãos policiais para realizar a abordagem e revista do suspeito, conforme se verifica no REsp n. 1.977.119/SP, senão veja:

"A fim de evitar eventuais compreensões equivocadas da diretriz acima, esclareço que não basta que o crime seja praticado em um bem público municipal, como, por exemplo, uma rua municipal, ou contra algum habitante do município. Admitir essa interpretação significaria, na prática, autorizar qualquer busca feita pelas guardas, uma vez que, com exceção do Distrito Federal e dos Territórios, praticamente todo cidadão brasileiro reside em municípios e circula diariamente em vias públicas municipais. É preciso que, na hipótese dos bens e instalações municipais, o crime do qual se suspeita atente contra a sua integridade física; no caso dos serviços, por sua vez, é necessário que a conduta possa obstar a sua adequada execução. É o caso, por exemplo, de alguém que seja visto tentando pular o muro para fora de uma escola municipal em situação que indique ser provável haver furtado um bem pertencente à instituição e ter consigo a res furtiva; ou, ainda, a hipótese de existir fundada suspeita de que um indivíduo esteja vendendo drogas dentro da sala de aula de uma escola municipal, o que, por certo, deve ser coibido pelos agentes incumbidos de resguardar a adequada execução do serviço público municipal de educação no local. Nessas situações extraordinárias, os guardas municipais estarão autorizados a revistar o suspeito para confirmar a existência do crime e efetuar a prisão em flagrante delito, se for o caso. (...)."

"(...) Ainda que eventualmente se considerasse provável que a sacola ocultada pelo réu contivesse objetos ilícitos, não estavam os guardas municipais autorizados, naquela situação, a avaliar a presença da fundada suspeita e efetuar a busca pessoal no acusado. Caberia aos agentes municipais, apenas, naquele contexto totalmente alheio às suas atribuições, acionar os órgãos policiais para que realizassem a abordagem e revista do suspeito, o que, por não haver sido feito, macula a validade da diligência por violação do art. 244 do CPP e, por conseguinte, das provas colhidas em decorrência dela, nos termos do art. 157 do CPP, também contrariado na hipótese."

Como largamente demonstrado, o entendimento nas decisões proferidas pelo STJ era de que as Guardas Municipais não seriam órgãos de segurança pública e que por isso não poderiam, em regra, realizar a busca de objetos de crimes em pessoas

suspeitas de tráfico de drogas. Esse era também o entendimento de diversos tribunais no país.

2.2 - O atual entendimento do STF e ADPF 995 - reconhecimento das guardas municipais como órgãos de segurança pública e o afastamento de todas as decisões em sentido contrário

A legislação defende ser inconteste que as Guardas Municipais fazem parte do sistema de segurança pública. Ocorre que, tanto o STJ, como as instâncias ordinárias possuem entendimento em sentido oposto, o que compromete o exercício das atribuições do órgão e podem comprometer, inclusive, a segurança jurídica.

Por que acarretaria insegurança jurídica? Imagine que, hipoteticamente, as guardas municipais não fossem reconhecidas como agentes de segurança pública. Na prática, ensejaria o requerimento de nulidade de prisão de vários indivíduos detidos por Guardas Municipais, por inúmeros advogados do país.

Contrariamente, a interpretação do STJ é de que a exclusão das Guardas Municipais do rol de órgãos encarregados de promover a segurança pública (incisos do art. 144 da Constituição) decorreu de opção expressa do legislador constituinte, de modo que a Constituição não atribui à Guarda Municipal atividades ostensivas ou investigativas típicas de polícia, conforme pontua o Relator da ADPF 995, Ministro Alexandre de Moraes.

Mediante tais controvérsias, levantou-se na ADPF 995, julgada em 28.08.2023, a seguinte questão: estão corretos os entendimentos dos Tribunais de que apesar de a legislação tratar as guardas municipais como órgãos de segurança pública, não foi esta a interpretação dada pelo Constituinte, uma vez que não pretendeu considerá-las como parte integrante da Segurança Pública?

Por maioria, o Plenário do STF, entendeu que o quadro normativo brasileiro é claro quanto ao reconhecimento das Guardas Municipais como órgãos de segurança pública. Prevaleceu o voto do Ministro Alexandre de Moraes, com fundamentação no princípio da eficiência, uma vez que o poder público no exercício de suas funções precisa ser eficiente. A CF/88 consagrou o princípio da eficiência, que se dirige para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. A eficiência no serviço público, portanto, está constitucionalmente direcionada tanto para as finalidades pretendidas pela atividade

estatal, como para as condições necessárias para o agente público bem exercer suas funções. A eficiência torna-se fundamental, especialmente, quando se trata da segurança pública.

Para o Ministro Alexandre de Moraes, a eficiência na prestação da atividade de segurança pública é garantia essencial para a estabilidade democrática no País, devendo, portanto, caracterizar-se pelo direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, eficácia e busca da qualidade.

Não resta dúvida quanto à necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais, bem como seu total distanciamento em relação ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

Dentro desta perspectiva, o Supremo Tribunal Federal, em várias decisões, reconheceu que as guardas municipais exercem atividade de segurança pública.

Assim, segundo o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, devem ser afastadas todas as interpretações judiciais que excluam as guardas municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública, visto que o quadro normativo constitucional e legal e a jurisprudência do Supremo permitem concluir que a instituição é órgão de segurança pública¹³, conforme r. acórdão a seguir exposto:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 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). PRECEDENTES. 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 Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao, com CONGRESSO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII).”

¹³ STFemfoco. Boletim de Agosto de 2023. Direito Constitucional. Páginas 56 a 61.

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

O entendimento do STF coaduna com a legislação e, de forma expressa, confirmou na ADPF 995, que as Guardas Municipais são órgãos integrantes do Sistema Único de segurança Pública. Não há contradição com a Carta Magna, posto que concedeu interpretação conforme à constituição, nos termos do artigo 144, §8º da CF, aos artigos 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da Lei 13.675/18 e declarou inconstitucional todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

2.2.1 - Julgados do STF que reconhecem as guardas municipais como órgãos de segurança pública

O RE 658.570, em Repercussão Geral, Tema 472, julgado em 06.08.2015, fixou a seguinte tese: “É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.”

Outro tema de Repercussão Geral, ARE 654.432 (tema 541), julgado em 05.04.2017, acerca do exercício do direito de greve por policiais civis - restrições aos servidores que atuam diretamente na segurança pública. Fixou as seguintes teses: “I - O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuam diretamente na área de segurança pública; II - É obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do CPC, para vocalização dos interesses da categoria.”

É necessário ainda destacar o RE 846.854, Repercussão Geral, Tema 544, julgado em 01º.08.2017, oportunidade na qual o STF destaca que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade, razão pela qual se submetem às restrições firmadas pelo Superior Tribunal Federal e fixou a seguinte

tese: “A justiça comum, federal ou estadual, é competente para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas da Administração pública direta, autarquias e fundações públicas.” Veja o entendimento do STF no julgado supracitado:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. DIREITOS SOCIAIS. COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS CELETISTAS. JUSTIÇA COMUM. FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL. 1. É competência da justiça comum, federal ou estadual, conforme o caso, o julgamento de dissídio de greve promovida por servidores públicos, na linha do precedente firmado no MI 670 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2008). 2. 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), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017). 3. A essencialidade das atividades desempenhadas pelos servidores públicos conduz à aplicação da regra de competência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no MI 670, mesmo em se tratando de servidores contratados pelo Estado sob o regime celetista. 4. Negado provimento ao recurso extraordinário e fixada a seguinte tese de repercussão geral: “A Justiça Comum Federal ou Estadual é competente para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas da administração direta, autarquias e fundações de direito público”.

Já na ADI 5538, julgada em 01.03.2021, restou reconhecida a inconstitucionalidade de normas restritivas ao porte de arma à integrantes de Guardas Municipais. Veja o entendimento do v. acórdão:

Ementa: CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS RESTRITIVAS AO PORTE DE ARMA À INTEGRANTES DE GUARDAS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE E ISONOMIA EM CRITÉRIO MERAMENTE DEMOGRÁFICO QUE IGNORA A OCORRÊNCIA DE CRIMES GRAVES NOS DIVERSOS E DIFERENTES MUNICÍPIOS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. Se cabe restringir o porte de arma de fogo a integrantes de instituição que faz parte do sistema geral de segurança pública – e esse ponto, em si mesmo, já é bastante questionável –, a restrição teria de guardar relação com o efetivo

exercício das atividades de segurança pública, e não com a população do município. 5. As variações demográficas não levam automaticamente ao aumento ou à diminuição do número de ocorrências policiais ou dos índices de violência, estes sim relevantes para aferir a necessidade de emprego de armas ou outros equipamentos de combate à criminalidade (art. 12, inciso III, da Lei n. 13.675/2018). 6. Seja pelos critérios técnico-racional em relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, número e gravidade de ocorrências policiais, seja pelo critério aleatório adotado pelo Estatuto do Desarmamento número de habitantes do Município, a restrição proposta não guarda qualquer razoabilidade. 7. Ausência de razoabilidade e isonomia em normas impugnadas que restringem o porte de arma de fogo somente aos integrantes de guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e de guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço. 8. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões “das capitais dos Estados” e “com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes”, e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei 10.826/2003, por desrespeito aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência.”

2.3 - Entendimento atual do STJ: reconhece que a guarda municipal integra a segurança pública, mas não tem atribuições típicas de polícia. Trata-se de uma atuação limitada

De acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a Constituição atribui à guarda municipal atividade ostensivas típicas de polícia militar ou investigativa de polícia civil?

De acordo com a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, a guarda municipal, apesar de integrar o sistema de segurança pública, conforme afirmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 995, não possui as funções ostensivas típicas da Polícia Militar, nem as investigativas próprias da Polícia Civil. Assim, em regra, estão fora de suas atribuições atividades como a investigação de suspeitos de crimes que não tenham relação com bens, serviços e instalações do município. Trata-se de uma atuação limitada.

No julgamento do HC 830.530/SP em 27.09.2023, publicado em 04.10.2023, o Ministro Rogério Schietti Cruz, destacou que vários municípios estão equipando suas guardas com alto poder de letalidade, ao mesmo tempo em que crescem as notícias de abusos por parte de seus membros. O relator afirmou ainda que "salvo na hipótese de flagrante delito, é possível somente as guardas municipais que realizem excepcionalmente busca pessoal se, além de justa causa para a medida (fundada suspeita), houver pertinência com a necessidade de tutelar a integridade de bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais, assim como

proteger os seus respectivos usuários" o que não se confunde com permissão para o desempenho de atividades ostensivas ou investigativas, típicas das polícias militar e civil, em qualquer contexto de combate à criminalidade urbana¹⁴.

3 – CONCLUSÃO

De acordo com a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, a guarda municipal, apesar de integrar o sistema de segurança pública, conforme afirmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 995, não possui as funções ostensivas típicas da Polícia Militar, nem as investigativas próprias da Polícia Civil. Assim, em regra, estão fora de suas atribuições atividades como a investigação de suspeitos de crimes que não tenham relação com bens, serviços e instalações do município. Trata-se de uma atuação limitada.

¹⁴ HC 830.530/SP. STJ. 3ª Seção. Julgamento 27.09.2023.

REFERÊNCIAS

SILVA, José Afonso da. **Normas Gerais: Curso de Direito Constitucional Positivo**, 25ª ed., SP, Malheiros Editores, 2005, páginas 781/782.

ADI 5780/DF. STF. Repercussão geral. **Tema 472**. DJe 28.07.2023.

GONET, Paulo e MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**. Ed. Saraiva, 2019, pág. 936

RE 846.854. Repercussão Geral. **Tema 544**. STF. Competência para julgamento de abusividade de greve de servidores públicos celetistas. Julgado em 1º.08.2017. DJe: 07.02.2018.

ARE 654.432. Pleno. STF. Julgamento 05.04.2017.

ADI 6621 – Plenário. STF. Julgamento 08.06.2021.

AgRg no HC 592.722/SP. STJ. 5ª Turma. DJe 26.10.2020.

AgRg no HC 749.016/SP. STJ. 5ª Turma. DJe 27.06.2022.

HC 704.964/SP. STJ. 6ª Turma. DJe 15.08.2022.

AgRg no HC 679.648/SP. STJ. 6ª Turma. DJe 05.06.2023.

REsp 1.977.119/SP. STJ. 6ª Turma. DJe 23.08.2022.

STFemfoco. Boletim de Agosto de 2023. Direito Constitucional. Páginas 56 a 61.

HC 830.50/SP. STJ. Terceira Seção. Julgamento 27.09.2023.

Site do STJ. Disponível em:

<<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/02102023-Guarda-municipal-integra-seguranca-publica--mas-nao-tem-atribuicoes-tipicas-de-policia>>

ARE 1.215.727. STF. RG Tema 1057. Pleno. DJe 26.09.2019. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ARE%201215727&sort=_score&sortBy=desc>