

INFORMAÇÃO TÉCNICO–JURÍDICA Nº 01/2025

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL
CEOSP

Objeto: Informação quanto à atuação das guardas municipais a partir da análise da interpretação constitucional dada pelo STF na ADPF 995/DF. (Atualização da Informação Técnico-Jurídica 01/2021).

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL – CEOSP do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, por intermédio do seu Coordenador, com fundamento nos arts. 33, inciso II, da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), bem como nos termos do art. 46, incisos I, II e V da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia, e

CONSIDERANDO que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, §8º, permite que os Municípios constituam guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais;

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público o exercício do controle externo da atividade policial, o que compreende os organismos policiais relacionados no artigo 144 da Constituição Federal, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, com atribuição de parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e a persecução criminal, o que inclui a guarda municipal, conforme artigo 9º, da LC 75/93, artigo 80 da Lei 8.625/93 e artigo 2º da Resolução nº 279/2023, do Conselho Nacional do Ministério Público;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio do julgamento da ADPF 995/DF, reconheceu as Guardas Municipais como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), conferindo-lhes uma posição institucional que lhes permite exercer funções de policiamento preventivo

em cooperação com as forças de segurança pública;

CONSIDERANDO o disposto no Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014), que regulamenta o poder de polícia das Guardas Municipais, incluindo a competência para executar atividades preventivas e de fiscalização nos limites dos municípios;

CONSIDERANDO que a atuação das Guardas Municipais em atividades de policiamento preventivo é respaldada pela Lei nº 13.675/2018 (Lei do SUSP), especialmente em seu Art. 9º, *caput*, e § 2º, VII;

RESOLVE expedir a presente **INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA Nº 01/2025**, sem caráter vinculante, aos membros do Ministério Público do Estado da Bahia com atuação no controle externo, a fim de sintetizar as principais conclusões decorrentes da análise de aspectos jurídicos do tema em questão.

I – HISTÓRICO

O art. 144, *caput*, da Constituição Federal, ao definir os órgãos responsáveis pela execução da segurança pública, dispõe que as guardas municipais, quando constituídas, destinam-se à proteção dos bens, serviços e instalações públicas municipais. Essa previsão constitucional estabelece os limites gerais de atuação dessas instituições. Nada obstante, a atribuição das guardas municipais têm sido tema frequente de julgados no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Desde 2022, o STJ havia imposto limites à atuação das guardas municipais¹. Para o STJ, o fato de integrarem o Sistema Único de Segurança Pública não modifica a sua competência, mantendo-se sua atuação dissociada

¹ STJ. AgRg no AResp 1565524/MS, Rel. Ministro LEOPOLDO DE ARRUDA RAPOSO (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/PE), QUINTA TURMA, julgado em 05/12/2019, DJe 12/12/2019

das polícias.

Já no âmbito da Corte Constitucional, a questão chegou ainda em 2010, após a Câmara Municipal de São Paulo recorrer de uma decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que declarou inconstitucional dispositivo que conferia à Guarda Civil Metropolitana a responsabilidade pelo policiamento preventivo e comunitário.

No STF, a Câmara Municipal argumentou que conflitos em locais e prédios públicos poderiam resultar em danos ao patrimônio do município, justificando a intervenção das guardas, em atividades típicas de policiamento.

Outrossim, em seus julgados, a Suprema Corte há tempos vem reconhecendo as guardas municipais como órgãos de segurança pública e sua atividade típica de policiamento.

Durante as discussões acerca da atribuição das Guardas Municipais, no ano de 2014, foi promulgado o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/14, estabelece de forma pormenorizada as competências geral e específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais, *in verbis*:

Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.
(Vide ADPF 995)

Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

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; Regulamento

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; Regulamento

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; Regulamento

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.

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.

Outrossim, no ano de 2018, foi promulgada a Lei nº 13.675, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

O referido normativo fomentou participação dos municípios na segurança pública, formalizando a cooperação interinstitucional e intergovernamental, permitindo que as guardas municipais tenham acesso a informações estratégicas e recursos federais.

É dizer, portanto, com base no entendimento dos Tribunais Superiores e na legislação ora indicada, que as Guardas Municipais, apesar de comporem o sistema de segurança pública, não se enquadravam como órgão policial, exercendo tão somente o poder de polícia administrativo².

² REsp n. 1.977.119/SP, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 16/8/2022, DJe de 23/8/2022

Assim, este Centro de Apoio produziu a Informação Técnico-Jurídica nº 01/2021, detalhando a interpretação jurisprudencial acerca do papel das guardas municipais àquela época e orientando a atuação dos membros deste Ministério Público.

Sucedendo que, no ano de 2023, o STF decidiu, na ADPF 995, que as guardas municipais possuem poder de polícia e integram o sistema de segurança pública, ampliando as possibilidades de atuação dessas instituições.

Considerando, portanto, o panorama atual das atribuições das guardas municipais, passa este Centro de Apoio a analisar a decisão proferida na ADPF 995.

2. ANÁLISE JURÍDICA

No julgamento da ADPF 995/DF, o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu de forma inequívoca que as guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública, afastando qualquer interpretação em sentido contrário. Além disso, legitimou a atuação dessas instituições em atividades de segurança pública, desde que devidamente criadas e organizadas, admitindo que *“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”*.

Veja-se a ementa:

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, 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, 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).
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 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.

(ADPF 995, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 28-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-10-2023 PUBLIC 09-10-2023)

O Tribunal também asseverou que não há nenhuma dúvida judicial ou legislativa acerca da presença efetiva das guardas municipais no sistema de segurança pública do país, reconhecendo que a Lei do SUSP, ao colocar as guardas municipais como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII), refere-se expressamente ao dever

dos municípios de implantar programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento (§ 4º do mesmo dispositivo).

Outro ponto importante é o destaque de que entre as atribuições primordiais das guardas municipais destacam-se o poder-dever de prevenir, inibir e coibir, pela presença e vigilância, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais.

Com efeito e por decorrência lógica, tais atribuições demandam que, na extensão territorial dos municípios, as guardas atuem de forma preventiva e permanente a fim de garantir a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais, o que configura atividade típica de órgão de segurança pública.

Esse entendimento consolida a compreensão de que, dentre o papel das guardas municipais está a eventual persecução penal, já que, em caso de flagrante, passam a ser equiparados aos agentes policiais. Superada, assim, a compreensão de que diante de situações em flagrante, o guarda municipal atuaria como um cidadão comum, passando a configurar hipótese de dever de agir.

Outrossim, tal entendimento regulariza as hipóteses de busca pessoal, vez que o agente público passa a ter atribuição para tanto, deixando de serem enquadrados como “qualquer do povo” (e sujeitos ao regramento do art. 301 do CPP).

Nesse sentido, foi julgada procedente a Reclamação 62455/SP, ajuizada pela Associação Nacional de Altos Estudos de Guarda Municipal contra julgado da Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, proferido no HC 809.441/SP, no qual que “Guardas Municipais não detém competência para realizar busca pessoal de indivíduos em via pública mesmo quando em sede de fundada suspeita, cabendo a tal força pública realizar busca pessoal tão somente em situações em que a busca pessoal tenha relação clara, direta e imediata com a

necessidade de proteger a integridade dos bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais

No contraponto ao entendimento apontado acima, o Relator da Reclamação 62455/SP, Min. Flávio Dino, asseverou o seguinte:

Diante de tais fatos, fica evidente a incongruência do ato reclamado com a ADPF 995/DF, pois **teríamos um órgão de segurança pública de mãos atadas para atender aos cidadãos na justa concretização do direito fundamental à segurança (art. 5º, “caput”, da CF)**. Ou seja, esvaziar-se-ia de eficácia o quanto decidido por esta Suprema Corte, com arrimo em evidente e equivocada presunção de ilegitimidade de atos administrativos, no caso os concretizadores do Poder de Polícia das Guardas Municipais. Estes, ademais, ficariam destituídos de autoexecutoriedade, destruindo tal atributo fundamental ao Princípio Constitucional da Eficiência (art. 37, “caput”, da CF). **Nesse prisma, faz parte das responsabilidades das guardas municipais interromper atividades criminosas ou infracionais, realizando prisões ou apreensões em flagrante, bem como busca pessoal quando houver fundadas razões para tanto** (art. 244 do CPP). Essa atuação é fundamental para proteger a população e colaborar com os demais órgãos da segurança pública, de forma a contribuir significativamente para a manutenção da paz social.(DJE 24/04/2024. Grifos nossos)

Mais recentemente, em sede de agravo regimental em *habeas corpus* a Suprema Corte assim decidiu:

"É de se considerar legítima a atuação dos guardas municipais, pois, ao abordarem o automóvel nas circunstâncias descritas nos autos e depois de procederem às revistas pessoal e veicular, lograram encontrar, debaixo do banco do veículo, uma arma de fogo com a numeração suprimida e diversas munições de uso permitido. Essas informações constituem elementos mínimos a caracterizar **fundadas razões (justa causa) para legitimar o posterior ingresso dos agentes públicos na residência do paciente**" (STF - AG.REG. NO HABEAS CORPUS 238.400 SÃO PAULO - Relator Ministro Cristiano Zanin - Primeira Turma

- 28.10.2024, decisão unânime - DJe. 30.10.2024. Grifos nossos).

Na mesma linha a decisão monocrática prolatada no Recurso Extraordinário 1.532.700 Paraná (Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJE divulgado em 27/01/2025, publicado em 28/01/2025).

Foi considerada válida uma busca domiciliar feita por guardas municipais que encontraram drogas na casa de uma mulher no Paraná. Com isso, ele anulou a absolvição da ré e determinou que o Tribunal de Justiça do Paraná julgue novamente o recurso da defesa, mas agora levando em consideração a legalidade da prisão em flagrante e das provas dela decorrentes.

Ao analisar o recurso do MPPR, o ministro não constatou ilegalidade na ação dos guardas municipais, já que foi comprovado que havia fundadas suspeitas para a busca pessoal. O relator citou precedentes do Supremo que reconhecem que as guardas municipais executam atividade de segurança pública e consideraram válidas a revista pessoal e a prisão feitas por guardas municipais em casos de flagrante envolvendo tráfico de drogas. O ministro citou também a orientação adotada pela corte de que a justa causa para a conduta dos agentes não exige a certeza da ocorrência de delito, mas fundadas razões a respeito do cometimento de crimes.

Por fim, vale ressaltar que em nenhum dos julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) aqui analisados restou estabelecido o caráter militar das guardas municipais.

Ao contrário, infere-se do § 3º do art. 11, do parágrafo único do art. 14 e do art. 19 da Lei nº 13.022/2014 que as guardas municipais possuem natureza civil e não podem ficar sujeitas a regulamentos disciplinares de natureza militar e tampouco denominação idêntica à das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações.

3. CONCLUSÃO

Ao longo dos últimos anos, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem reconhecido a relevância da atuação das guardas municipais frente ao vertiginoso aumento da criminalidade organizada e aos crescentes desafios na área de segurança pública. Nesse contexto, à luz de uma interpretação conforme a Constituição Federal, a decisão proferida pelo STF na ADPF 995/DF, bem como outros julgados correlatos, legitima a atuação das guardas municipais no exercício de funções de policiamento, promovendo uma integração mais efetiva com os demais órgãos de segurança pública, desde que respeitados os limites constitucionais e legais.

Assim, as guardas municipais, quando devidamente criadas e estruturadas, deixam de ser meros órgãos de apoio para serem reconhecidas como uma extensão das forças de segurança pública, desempenhando um papel significativo, notadamente em ações preventivas e emergenciais.

Por derradeiro, deve a atuação das guardas municipais estar direcionada prioritariamente à prevenção da criminalidade, constituindo estratégia valiosa para a participação municipal no contexto de um sistema único de segurança pública, especialmente quando realizado o proeminente policiamento de proximidade e orientado por evidências.

HUGO CASCIANO DE SANT'ANNA

Promotor de Justiça

Coordenador do CEOSP