



As Atribuições da Guarda Municipal: Uma Análise da Constitucionalidade do Tema de Repercussão Geral 656 do STF Frente a Extensão de Atribuições da Força Municipal

The Duties of the Municipal Guard: An Analysis of the Constitutionality of the STF's General Repercussion Theme 656 in Light of the Expansion of Municipal Force Responsibilities

Renato Gomes de Carvalho Neto

Graduando em Direito pela Universidade Federal do Amazonas.

Samilly Carvalho Tavares

Graduando em Direito pela Universidade Federal do Amazonas.

Resumo: O presente estudo científico aborda a evolução e as atribuições da Guarda Municipal no Brasil, analisando o debate sobre sua constitucionalidade e a extensão de suas competências frente ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Historicamente designada para a proteção de bens, serviços e instalações municipais, a Guarda Municipal tem visto suas funções ampliadas por legislação infraconstitucional e interpretações judiciais, culminando no reconhecimento como integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) pela ADPF 995 do STF. Contudo, a divergência entre os tribunais superiores sobre o poder de polícia da Guarda Municipal, especialmente à luz do Tema de Repercussão Geral 656, levanta questionamentos acerca da usurpação da competência do Congresso Nacional para alterar a Constituição Federal. O artigo argumenta que a legitimação plena das Guardas Municipais como força de segurança municipal, com atribuições ampliadas, requer uma deliberação legislativa formal, por meio de Emenda Constitucional, para assegurar a segurança jurídica e a harmonia entre os poderes, corrigindo a omissão do constituinte originário.

Palavras-chave: guarda municipal; constitucionalidade; tema 656; congresso nacional; segurança pública.

Abstract: The present scientific article addresses the evolution and duties of the Municipal Guard in Brazil, analyzing the debate on its constitutionality and the extent of its powers in light of the positions of the Supreme Federal Court (STF) and the Superior Tribunal of Justice (STJ). Historically designated for the protection of municipal property, services, and facilities, the Municipal Guard has seen its functions expanded by infra-constitutional legislation and judicial interpretations, culminating in its recognition as part of the Unified Public Security System (SUSP) by STF's ADPF 995. However, the divergence between the superior courts regarding the Municipal Guard's police power, especially in light of the General Repercussion Theme 656, raises questions about the usurpation of the National Congress's authority to amend the Federal Constitution. The article argues that the full legitimation of Municipal Guards as a municipal security force, with expanded duties, requires a formal legislative deliberation, by means of a Constitutional Amendment, to ensure legal certainty and harmony between the branches of government, correcting the omission of the original framers of the Constitution.

Keywords: municipal guard; constitutionality; theme 656; supreme court; national congress; public security.

INTRODUÇÃO

A segurança pública é um pilar fundamental para a ordem e o bem-estar social no mundo e no Brasil, sendo um tema de constante debate e relevância. Nesse contexto, a Guarda Municipal (GM) tem desempenhado um papel cada vez mais visível e crucial nas cidades brasileiras, sobretudo pela sua proximidade com a população geral. Originalmente concebida para a proteção de bens, serviços e instalações municipais, conforme o artigo 144, §8º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a Guarda Municipal tem tido suas atribuições constantemente expandidas por leis e interpretações jurídicas, gerando, por decorrência lógica, significativas controvérsias no campo material.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 995, reconheceu as Guardas Municipais como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Essa decisão, embora celebrada por muitos como um avanço, acentuou o debate sobre a real extensão de suas competências/atribuições e a constitucionalidade de sua atuação em atividades tipicamente policiais.

A discussão ganha maior complexidade com o Tema de Repercussão Geral 656 do STF, que avalia a constitucionalidade do inciso I do artigo 1º da Lei Municipal nº 13.866/2004, que permite à Guarda Municipal atuar no policiamento preventivo e comunitário. A validação de tal atuação pelo STF, embora com ressalvas, levanta sérias questões sobre a separação de poderes e a competência típica do Congresso Nacional para legislar sobre a estrutura da segurança pública – constitucionalmente prevista – e modificar a Constituição Federal.

Diante desse cenário, o presente artigo propõe uma reflexão aprofundada das atribuições da Guarda Municipal e da constitucionalidade do Tema de Repercussão Geral 656 do STF. Para tanto, buscará: a) apresentar o histórico da Guarda Municipal; b) discutir a posição da Guarda Municipal na Constituição Federal de 1988 e sua inclusão no rol de órgãos de segurança pública; c) analisar a (in)constitucionalidade do Tema de Repercussão Geral 656 por, possivelmente, usurpar a competência do Congresso Nacional; e d) propor como solução a deliberação pelo Congresso Nacional para a inclusão formal da Guarda Municipal na Constituição Federal. A metodologia empregada consiste em revisão bibliográfica e análise jurisprudencial das decisões dos tribunais superiores, buscando oferecer uma reflexão crítica e propositiva sobre o tema.

BREVE RELATO HISTÓRICO DA GUARDA MUNICIPAL

As origens da Guarda Municipal (GM), embora não seja possível afirmar com exatidão, possivelmente remontam-se ao período feudal, onde já desempenhava um papel de proteção de propriedades e garantia da segurança local (Queiroz e Sanchez, 2024). No Brasil, a partir da chegada da Família Real Portuguesa no ano de 1808, e, mais especificamente, em 13 de maio de 1809, foi criada a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia no Rio de Janeiro, considerada um embrião da Guarda Municipal. Essa divisão tinha como propósito policiar a cidade em tempo integral, realizando patrulhas noturnas, tanto a pé quanto a cavalo, e era autorizada a usar a força necessária em casos de resistência (Borges, 2024).

Posteriormente, com a extinção da referida divisão, conjuntamente à abdicação formal de D. Pedro I ao trono brasileiro, a oposição à Regência que assumiu o governo levou à criação do Corpo de Guardas Municipais em junho de 1831 (Bezerra, 2018).

Com o passar dos anos e após a Proclamação da República, novas etapas foram implementadas para fortalecer a instituição e garantir mais direitos e reconhecimento à Guarda Municipal. Contudo, a Guarda Municipal sempre enfrentou dificuldades, mesmo auxiliando e dando suporte às Polícias Militares e Forças Armadas, como na Revolução Constitucionalista de 1932, quando foi convocada para apoiar o Exército Brasileiro (Borges, 2024).

Durante o Regime da Ditadura Militar (1964-1985), a Segurança Pública passou por grandes mudanças, resultando na extinção das Guardas Municipais e na centralização da liderança hierárquica na Polícia Militar. Após a redemocratização do país, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as guardas municipais ressurgiram no cenário institucional.

Inicialmente, suas funções eram menos estruturadas, focando na manutenção da ordem pública e na proteção dos bens comunitários com recursos limitados. A Lei de 10 de outubro de 1831, durante o Império brasileiro, já concedia permissão para estabelecer novas guardas nas províncias. A primeira Guarda Municipal foi oficialmente criada em Porto Alegre em 03 de novembro de 1892. As constituições anteriores a 1988 não estabeleciam regras para as Guardas Municipais, sendo a CF/88 a primeira a mencioná-las explicitamente (Queiroz e Sanchez, 2024).

O ressurgimento e a consolidação jurídica da GM ocorreram com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 144, parágrafo 8º, previu que os municípios poderiam “constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.” Essa redação inicial foi objeto de intensa controvérsia na doutrina majoritária, que tentavam compreender a real extensão de suas atribuições.

Ao longo de sua história, é possível constatar que a GM evoluiu de um papel de mera vigilância patrimonial para uma atuação mais abrangente, incluindo patrulhamento preventivo e apoio em diversas atividades de fiscalização e controle urbano, refletindo a crescente complexidade das demandas sociais e dos desafios enfrentados pelas cidades.

A GUARDA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A SUA INCLUSÃO NO ROL DE ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) reconheceu a existência das Guardas Municipais em seu artigo 144, §8º, estabelecendo que “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Contudo, o texto principal do artigo 144 elenca outros órgãos como responsáveis pela segurança pública (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Cíveis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, e Polícias Penais), suscitando dúvidas se a Guarda Municipal faria parte desse rol.

Tradicionalmente, a doutrina, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça interpretavam o rol do artigo 144 como taxativo, limitando a função da Guarda Municipal à guarda patrimonial, sem atribuições de órgão policial responsável pela preservação da ordem e incolumidade das pessoas (Brasileiro, 2022). Essa visão restritiva argumentava que o município não poderia ter uma Guarda que substituísse as atribuições da Polícia Militar, nem criar um órgão de segurança pública sem previsão constitucional.

No entanto, houve avanços significativos na legislação infraconstitucional e na jurisprudência acerca do tema, inicialmente, podemos relatar a Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), que regulamentou o §8º do art. 144 da CF/88, buscando padronizar e ampliar as atribuições das Guardas Municipais. Esta lei estabeleceu os princípios norteadores da atuação da Guarda, como a proteção da vida, redução do sofrimento, patrulhamento preventivo e compromisso com a evolução social. Nessa ótica, suas competências específicas incluíram zelar pelos bens públicos, prevenir infrações, atuar preventivamente para proteção sistêmica da população, colaborar com outros órgãos de segurança e até exercer competências de trânsito quando relacionadas a administração pública (Bezerra, 2018).

Posteriormente, a Lei nº 13.675/2018 (Sistema Único de Segurança Pública - SUSP) incluiu explicitamente as Guardas Municipais como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (Queiroz e Sanchez, 2024). Desse modo, solidificou-se a interpretação de que a GM é, de fato, uma organização de segurança pública.

Ademais, a partir da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 995 (STF, 2023) – marco recente e relevantíssimo para o tema versado – o STF, em 25 de agosto de 2023, julgou procedente a ADPF 995, concedendo a “interpretação conforme à Constituição aos artigos 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 declarando inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública”. Nesse mesmo julgamento, o Ministro Alexandre de Moraes destacou que as GMs exercem atividade típica de segurança pública essencial, e o Ministro Cristiano Zanin ressaltou a consonância com o SUSP.

Apesar dessas decisões, a atuação da Guarda Municipal continua sendo objeto de muita controvérsia entre os tribunais superiores, à exemplo do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que em agosto de 2023, através da 6ª Turma do STJ, reiterou que, embora a Guarda Municipal faça parte do sistema de segurança pública, ela não possui as funções típicas atribuídas às polícias militar e civil, limitando-se à proteção patrimonial municipal. O STJ, na oportunidade, argumentou que a GM não está sujeita a controle externo do Ministério Público e do Poder Judiciário, diferentemente das polícias, e que permitir sua atuação como polícia militar ou civil geraria riscos de abusos e conflitos de competência. Apesar de uma decisão muito assídua, há ressalvas permissionárias sob alguns aspectos relacionados às demais polícias, as quais relatam que, por exemplo, buscas pessoais são permitidas em algumas situações excepcionais, diretamente relacionadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais (bens públicos).

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal (STF), apesar de não ter firmado uma tese explícita sobre o “poder de polícia” da GM na ADPF 995, proferiu decisões posteriores que têm ampliado essa interpretação. O Ministro Flávio Dino, na Reclamação (RCL) 62.455 (abril de 2024), cassou uma decisão do STJ, argumentando que as Guardas Municipais têm legitimidade para abordagem de suspeitos e busca pessoal quando há fundadas razões, sob pena de esvaziar a eficácia da ADPF 995 e do direito à segurança (Câmara, Lima, Gomes e Silva, 2024). Nessa mesma toada, decisões como o RE 1.468.558 (agosto de 2024, Min. Alexandre de Moraes) validaram buscas pessoais e domiciliares pelas GMs em casos de fundada suspeita (Hoinatski, 2025).

Por fim, ressalta-se que essas divergências entre o STF e o STJ demonstram uma clara ausência de segurança jurídica no que concerne ao tema, bem como a necessidade de uma definição mais clara sobre o papel e os limites das Guardas Municipais. Diante da clara ausência de certeza sobre as Guardas, o STF profere decisões que, por vezes, vão de encontro com as decisões do STJ, e ao (não) delimitar constantemente as balizas norteadoras da atuação das GMs, acaba por exceder o seu poder jurisdicional, caminhando para uma espécie de regulamentação da atuação das GMs, o que implica, por decorrência, na usurpação da competência típica do Poder Legislativo.

A INCONSTITUCIONALIDADE DO TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 656 DO STF FRENTE À USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL

O Tema de Repercussão Geral 656 do STF, que questiona se “Lei municipal pode permitir que as guardas municipais atuem no policiamento urbano?” foi julgado em 20 de fevereiro de 2025, e por maioria, o STF decidiu pela constitucionalidade do exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais. A tese de julgamento estabeleceu que as Guardas estão autorizadas a realizar policiamento ostensivo e comunitário, desde que respeitadas as atribuições dos demais órgãos

de segurança pública previstos no art. 144 da CF, excluindo, a princípio, qualquer atividade de polícia judiciária e submetendo-as ao controle externo do Ministério Público. Além disso, as leis municipais devem observar normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional, vale a transcrição dos fundamentos da decisão:

1. A Constituição permite que os municípios criem guardas municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações, em conformidade com a lei (art. 144, § 8º, da Constituição). As leis municipais sobre o tema devem observar normas gerais que valem para todo o país, como as Leis Federais nº 13.022/2014 (que dispõe sobre o estatuto geral das guardas municipais) e nº 13.675/2018 (que institui o Sistema Único de Segurança Pública).

2. As guardas municipais integram o sistema de segurança pública (art. 9º, § 1º, VII, da Lei nº 13.675/2018) e devem atuar de forma conjunta e harmônica com os demais órgãos de segurança pública, para a preservação da ordem pública e para a proteção das pessoas e do patrimônio.

3. As guardas municipais podem executar ações de segurança urbana, inclusive o policiamento ostensivo e comunitário, desde que respeitadas as funções dos demais órgãos de segurança pública, previstos no art. 144 da Constituição. Não podem desempenhar atividades de polícia judiciária, como investigações e coletas de provas, já que essas funções são exclusivas da Polícia Civil e da Polícia Federal.

4. Além disso, as guardas municipais estão sujeitas à supervisão do Ministério Público, para garantir que suas ações sejam realizadas de acordo com a lei. Essa atribuição, que está prevista no artigo 129, VII, da Constituição, reforça o papel do Ministério Público para a fiscalização de eventuais abusos pelas forças de segurança pública.

No entanto, essa decisão suscita sérios questionamentos sobre sua constitucionalidade, especialmente no que tange à ausência de previsão constitucional explícita para tais atribuições e à usurpação da competência do Congresso Nacional. Tais questionamentos se fazem pertinentes para compreender se a constante atuação do STF no dimensionamento da atuação das GMs não extrapola os liames de sua competência jurisdicional típica, uma vez que, apesar da ausência de previsão expressa no Caput do artigo 144 da CF/88, o órgão de segurança municipal vem se tornando cada vez mais semelhante aos demais órgãos militares de segurança.

Ausência de Previsão Constitucional Explícita

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, §8º, é clara ao limitar a competência das Guardas Municipais à “proteção de seus bens, serviços e

instalações”. O rol de órgãos de segurança pública no *caput* do artigo 144 sempre foi interpretado como taxativo, e as Guardas Municipais foram propositalmente excluídas pelo legislador constituinte originário desse rol.

A doutrina majoritária, incluindo o professor Renato Brasileiro, reforçava essa interpretação, afirmando que as GMs não possuem atribuição para investigar delitos ou realizar patrulhamento de pontos de tráfico de drogas, a menos que haja uma relação clara, direta e imediata com a proteção do patrimônio municipal, *in verbis*:

Às Guardas Municipais não é outorgada nenhuma atribuição para investigar a prática de delitos. Afinal, consoante disposto na própria Constituição Federal (art. 144, §8º), a elas compete exclusivamente a proteção de bens, serviços e instalações dos Municípios. Não detêm, portanto, nenhuma atribuição de Polícia Judiciária (Brasileiro, 2022, p. 160).

O próprio doutrinador, jurista e membro do STF, Luís Roberto Barroso, relata em sua obra que a GM não constou dentre os órgãos encarregados pela segurança, tendo apenas um destaque para sua destinação específica e natureza civil – diferente dos demais órgãos de segurança pública –, com a finalidade de dissociá-la dos demais órgãos militares de segurança:

A Guarda Municipal tampouco consta do elenco de órgãos encarregados da segurança pública do art. 144, mas mereceu um dispositivo próprio em um dos seus parágrafos: instituídas pelos Municípios, elas se destinam à proteção de seus bens, serviços e instalações. Trata-se de forças uniformizadas, de natureza civil, com atuação de caráter preventivo. Os Municípios, aliás, também desempenham papel relevante na segurança pública, por meio de medidas como a ordenação urbana e limitações administrativas. A delimitação de horário de funcionamento de bares e de locais de venda de bebidas, por exemplo, comprovadamente, previne a prática de delitos (Barroso, 2022, p. 716-717).

O STJ, em diversas oportunidades reiterou essa visão restritiva, anulando flagrantes realizados pela GM quando as ações extrapolam a proteção patrimonial, à exemplo do AgRg no HABEAS CORPUS Nº 809441 - SP (2023/0087566-8), julgado em que destaca que diferentemente das Polícias Civil e Militar, a Guarda Municipal não é um órgão de segurança pública com atribuição para atuar de forma ostensiva ou investigativa para combater a criminalidade de maneira geral. Destaca-se que, no caso concreto, o tribunal considera a busca pessoal realizada pela GM uma medida excepcionalíssima, apenas sendo permitida em situações em que a ação se mostre diretamente relacionada à proteção da finalidade da corporação (ou seja, a proteção do patrimônio municipal), desse modo, não se admitindo que a GM realize buscas ou abordagens baseadas em meras suspeitas subjetivas, como fariam as polícias. A decisão é clara ao afirmar que a descoberta de objetos ilícitos após uma busca pessoal ilegal não valida a ação. Em outras palavras, se a abordagem inicial não tinha uma razão concreta e legítima (uma “justa causa”) baseada em uma

fundada suspeita, a prova obtida por meio dessa busca é considerada ilícita, ou seja, ilegal, e não pode ser usada no processo penal.

Ao validar o policiamento ostensivo e comunitário pelas Guardas Municipais, o STF, no Tema 656, estende atribuições sem um respaldo direto e explícito na Constituição e, apesar das ressalvas, torna as atribuições das GMs muito semelhantes à dos demais órgãos de segurança pública, papel manifestamente inerente ao Congresso Nacional. Embora tenha reconhecido a GM como integrante do SUSP (ADPF 995), essa inclusão não confere automaticamente o poder de polícia ostensiva típico das Polícias Militares, que são responsáveis por “polícia ostensiva e a preservação da ordem pública” (Art. 144, §5º, CF/88). A Lei nº 14.751/2023, que dispõe sobre a Lei Orgânica das Polícias Militares do Distrito Federal, reforça que o policiamento ostensivo é uma atribuição exclusiva da Polícia Militar, evidenciando a separação de funções. A interpretação extensiva do STF, embora visando a uma segurança pública mais eficiente, acaba por criar uma atribuição e fazer uma aproximação demasiada das GMs aos órgãos militares de segurança pública sem o devido amparo constitucional direto, gerando uma potencial “subversão do comando constitucional” (Moraes, 2022, p. 1118).

Usurpação da Competência do Congresso Nacional

A alteração do texto constitucional ou a atribuição de novas competências a órgãos não explicitamente listados ou com funções restritas pelo texto originário da Constituição exige o trabalho do poder constituinte derivado reformador, ou seja, do Congresso Nacional, por meio de uma Emenda Constitucional (PEC), conforme explanações de Pedro Lenza e Alexandre de Moraes:

O Poder Constituinte derivado reformador, denominado por parte da doutrina de competência reformadora, consiste na possibilidade de alterar-se o texto constitucional, respeitando-se a regulamentação especial prevista na própria Constituição Federal e será exercitado por determinados órgãos com caráter representativo. No Brasil, pelo Congresso Nacional. [...] (Moraes, 2022, p. 85).

A manifestação do poder constituinte reformador verifica-se através das emendas constitucionais (arts. 59, I, e 60, CF/88) [...] (Lenza, 2025, p. 345).

As emendas constitucionais são o instrumento adequado para modificar a Carta Magna, e para sua aprovação são necessários quóruns qualificados (dois turnos de votação em cada Casa, com 3/5 dos votos dos membros) (Lenza, 2025).

O STF, ao decidir no Tema 656 que as Guardas Municipais podem exercer policiamento ostensivo e comunitário, aproximando demasiadamente sua atuação com as demais forças militares, sem que houvesse uma emenda constitucional formalmente alterando o artigo 144, está, materialmente, legislando e alterando a Constituição por meio de uma decisão judicial. Isso representa uma usurpação da competência do Congresso Nacional, a quem caberia a deliberação de uma possível inclusão da Guarda no *Caput* do art. 144, à exemplo do que ocorreu com

as polícias penais federais, estaduais e distritais, que foram introduzidas no inciso VI do art. 144, através da Emenda Constitucional n. 104/2019 (Brasileiro, 2022).

O poder de reformar a Constituição pertence ao Poder Legislativo, e o Poder Judiciário, por intermédio do STF, tem a função de guardião da Constituição, interpretando-a e garantindo sua supremacia (Moraes, 2022), mas não de alterá-la formalmente. A decisão do STF no Tema 656, ao ampliar as atribuições da Guarda Municipal para “além” da proteção patrimonial, ou melhor, ainda que com ressalvas, aproximando as atribuições da Guarda Municipal ao dos outros órgãos de segurança, sem uma alteração expressa do texto constitucional pelo Congresso Nacional, gera um vício formal. A criação de um “novo órgão” de segurança pública ou a equiparação da Guarda Municipal a uma espécie de polícia municipal sem o devido processo legislativo de emenda constitucional viola a separação de poderes, um princípio fundamental da República Federativa do Brasil.

Mesmo com a Lei nº 13.022/2014 e a inclusão no SUSP pela Lei nº 13.675/2018, que ampliaram as funções da GM, o fundamento constitucional para o policiamento ostensivo e comunitário ainda reside em campo de interpretação extensiva, e não em uma previsão expressa do Art. 144 da CF/88. Essa falta de clareza constitucional tem levado à insegurança jurídica, como evidenciado pelos conflitos entre as decisões do STF e do STJ.

Menciona-se que, no próprio julgamento, houve divergência suscitada pelo Ministro Cristiano Zanin, que apresentou grandes questionamentos sobre a legitimidade e extensão das atribuições da Guarda Municipal sob a égide da Constituição Federal de 1988, conforme recorte da parte inicial de seu voto:

“Nesse sentido, é importante distinguir claramente as funções de cada um dos órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública, seja no âmbito do direito de polícia, que tem viés preventivo, ou do direito de persecução penal, de caráter repressivo, sobretudo porque as atuações de cada um deles podem afetar de modo distinto os direitos fundamentais individuais e, portanto, exigem justificações próprias (Zanin, 2025)”.

O Ministro ressalta que o artigo 144, § 8º, da Constituição Federal é claro ao limitar a competência da GM à “proteção de seus bens, serviços e instalações”. Apesar de leis como o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014) e a inclusão no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) pela Lei nº 13.675/2018 terem ampliado o seu papel, a decisão judicial deixa claro que isso não significa que a GM é equiparada às polícias.

O Ministro diferencia a atuação da GM, que deve ser preventiva e ligada à sua finalidade constitucional, do poder de polícia ostensiva e investigativa, que são funções exclusivas das Polícias Militares e Civis. Concretamente, o voto conclui que a GM não está autorizada a realizar buscas pessoais ou domiciliares de forma irrestrita, pois essa prerrogativa cabe somente às autoridades com atribuição para tanto. A busca pessoal por parte de um GM só é legítima se estiver diretamente

relacionada à proteção de um bem ou serviço municipal. Além disso, o Ministro faz grandes ponderações sobre prisão em flagrante e fundada suspeita, demonstrando a necessidade de tais situações serem absolutamente excepcionais.

Ressalta-se que o Ministro apresentou proposta de tese de julgamento para o Tema 656, que, inclusive, foi seguida pelo Ministro Edson Fachin em inteiro teor, que ao nosso ver, demonstra balizas muito mais bem delimitadas para o caso, o que não geraria controvérsias acerca de sua constitucionalidade e, principalmente, não usurparia competência do Congresso Nacional, veja-se a referida proposta:

1. As leis municipais que tratam sobre a atuação das guardas municipais no âmbito da Segurança Pública estão adstritas ao feixe de atribuições conferido a estes órgãos pela Constituição da República e pela lei, nos seguintes termos:

(i) as guardas municipais têm poderes de polícia *sui generis*, que lhes permitem realizar patrulhamento preventivo apenas no que se referir à proteção dos bens, serviços e instalações municipais (art. 144, §8º, da Constituição da República e art. 4º da Lei 13.022/2014);

(ii) as guardas municipais poderão excepcionalmente proceder a buscas pessoais, com fundamento no art. 244 do CPP, contanto que vinculadas à imediata prevenção de delitos contemporâneos contra o patrimônio público municipal e diante da existência de elementos concretos que indiquem a posse de corpo de delito;

(iii) as guardas municipais poderão realizar prisão em flagrante, assim como qualquer do povo, nas situações em que o autor do fato esteja efetivamente cometendo a infração penal, tenha acabado de cometê-la ou seja perseguido logo após a sua prática (arts. 301 e 302, I, II e III, do CPP);

(iv) as guardas municipais não têm atribuição para avaliar a fundada suspeita de posse de corpo de delito (arts. 244 e art. 302, IV, do CPP) em crimes diversos daqueles que protegem o patrimônio público municipal, não podendo, nesses casos, realizar busca pessoal ou domiciliar com fins de averiguação;

2. É constitucional a lei local que confere às guardas municipais atribuições de policiamento preventivo, contanto que vinculado à proteção de bens, serviços e instalações municipais (Zanin, 2025).

Observa-se com a proposta acima, que o Ministro buscou emoldurar mais abrangentemente – à luz da previsão constitucional – as hipóteses de atuação das Guardas Municipais, o que poderia por fim a boa parte das discussões acerca do tema, e solucionar, ainda que parcialmente, a instabilidade jurídico-jurisprudencial.

Ademais, a Constituição de 1988, ao elevar os Municípios à categoria de entes da federação (Art. 1º), poderia ter “errado” ao não incluí-los no rol de entes responsáveis diretos pela segurança pública, limitando a GM à proteção patrimonial. Contudo, o poder constituinte derivado reformador não corrigiu essa omissão em quase 37 anos de vigência da CF, demonstrando uma clara intenção de manter suas atribuições adstritas à proteção patrimonial municipal. A atuação do STF no Tema 656, nesse cenário, embora possa buscar preencher uma lacuna e atender a demandas sociais, acaba por invadir uma esfera de competência que caberia exclusivamente ao Congresso Nacional, incorrendo em uma usurpação de competência.

A Deliberação pelo Congresso Nacional como Solução para a Problemática

A problemática central reside na extensão demasiada das atribuições da Guarda Municipal conjuntamente à omissão do Poder Constituinte Originário da Constituição Federal de 1988, que, ao elevar os Municípios à categoria de entes federativos, não os incluiu de forma explícita e definitiva no rol de órgãos responsáveis pela segurança pública, limitando a atuação das Guardas Municipais à proteção patrimonial municipal. Essa lacuna, que perdura por quase 37 anos, não foi corrigida pelo poder constituinte derivado reformador, o Congresso Nacional, que não aprovou nenhuma Emenda Constitucional para abordar a questão.

Diante da crescente demanda por segurança pública e da atuação de fato das Guardas Municipais em atividades que extrapolam a mera proteção patrimonial, a solução para a problemática da constitucionalidade de suas atribuições e para os conflitos interpretativos entre os tribunais superiores reside na deliberação formal do Congresso Nacional para inclusão da força municipal.

NECESSIDADE DE UMA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC). VANTAGENS DA INCLUSÃO FORMAL VIA PEC

A discussão sobre a necessidade de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para legitimar a atuação mais ampla (ou restrita) das Guardas Municipais (GMs) é um ponto central no debate jurídico. Nessa perspectiva, para que a segurança jurídica seja alcançada e a atuação da GM tenha um respaldo mais sólido, a via legislativa é a mais adequada.

Nesse diapasão, a inclusão formal e explícita das Guardas Municipais no rol do artigo 144 da Constituição Federal, ou a modificação de seu § 8º para atribuir-lhes competências mais amplas (ou restritas) de polícia, deve ocorrer por meio de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Somente o Poder Constituinte Derivado Reformador, exercido pelo Congresso Nacional, tem a prerrogativa de alterar a Carta Magna (Moraes, 2022).

O processo legislativo de uma PEC é rigoroso por natureza, pois exige quóruns qualificados (3/5 dos votos em dois turnos em cada Casa) (Lenza, 2025), garantindo a legitimidade e o amplo debate democrático. Essa formalidade diferencia uma alteração constitucional de uma mera interpretação judicial, que, apesar de buscar adaptar a lei à realidade social, pode gerar conflitos e insegurança jurídica.

Uma alteração constitucional formal traria diversas vantagens, que vão além da mera legitimação de uma atuação de fato/concreta. Nessa linha, uma emenda constitucional poria fim às controvérsias e divergências entre os tribunais superiores sobre o alcance das atribuições da GM. Atualmente, decisões do STF e do STJ muitas vezes se contradizem, criando um cenário de incerteza para os operadores do direito e para os próprios agentes de segurança.

O reconhecimento de direito de uma realidade que já existe de fato — a atuação das Guardas Municipais na segurança pública em muitas cidades — abriria caminho para uma atuação mais eficaz, coordenada e cooperativa. Além disso, o reconhecimento constitucional facilitaria o acesso a recursos federais e estaduais para a criação, capacitação e desenvolvimento das GMs, o que ajudaria a promover um crescimento homogêneo e igualitário entre as corporações em todo o país. Uma base constitucional sólida poderia levar à padronização de direitos, deveres, códigos de ética e planos de carreira em nível nacional.

A inclusão formal no rol de órgãos de segurança pública fortaleceria o papel da GM, proporcionando uma estrutura mais sólida para o enfrentamento da criminalidade e permitindo maior integração e cooperação com as demais forças de segurança (federais, estaduais e distrital), otimizando a resposta do Estado aos desafios de segurança. A deliberação pelo Congresso Nacional é a via legítima para resolver a problemática, garantindo que qualquer extensão de atribuições esteja em consonância com o devido processo legal e com a separação de poderes, essenciais para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das atribuições da Guarda Municipal no Brasil revela um cenário complexo e em constante evolução, marcado por uma tensão entre a limitação constitucional original e a crescente demanda social por uma atuação mais abrangente na segurança pública. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha circunscrito a Guarda Municipal à proteção de bens, serviços e instalações municipais (Art. 144, §8º), a realidade da criminalidade urbana e a percepção de ineficácia dos demais entes federativos impulsionaram a expansão de suas funções.

O reconhecimento das Guardas Municipais como integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) pela ADPF 995 do STF foi um marco, legitimando sua participação no combate à criminalidade. Contudo, a persistente divergência jurisprudencial entre o STF e o STJ quanto ao efetivo “poder de polícia” da Guarda Municipal e a extensão de suas atribuições, particularmente evidenciada no julgamento do Tema de Repercussão Geral 656, sublinha a fragilidade jurídica da situação atual.

A decisão do STF no Tema 656, ao validar o policiamento ostensivo e comunitário por Guardas Municipais sem uma alteração formal da Constituição, levanta preocupações válidas sobre a usurpação da competência do Congresso Nacional. A prerrogativa de modificar a estrutura da segurança pública e o texto constitucional pertence ao poder constituinte derivado reformador, e não ao Poder Judiciário. Essa intervenção judicial, embora possa ser motivada por uma busca por maior eficácia na segurança, compromete a segurança jurídica e a harmonia entre os poderes.

A solução duradoura e constitucionalmente correta para a problemática das atribuições da Guarda Municipal e para a plena legitimação de sua atuação (ou não) como força de segurança municipal reside na deliberação do Congresso Nacional por meio de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Essa via legislativa garantiria que a inclusão ou a ampliação das competências da Guarda Municipal no artigo 144 da CF/88 ocorra com o devido processo legal, quóruns qualificados e amplo debate democrático.

Uma PEC que formalizasse o papel da Guarda Municipal traria inúmeros benefícios: consolidaria a segurança jurídica, reconheceria de fato e de direito a importância dessas corporações, abriria portas para o acesso a recursos federais e a padronização de treinamentos e planos de carreira, e fortaleceria a integração do sistema de segurança pública como um todo. Assim, o Brasil avançaria para um modelo de segurança pública mais coeso, eficiente e respeitador dos princípios constitucionais e da separação de poderes, garantindo o bem-estar e a dignidade de seus cidadãos.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. **Curso De Direito Constitucional Contemporâneo**. 10. Ed – Saraiva, 2022, p. 716 e 717.

BEZERRA TMC. **Competência Municipal Concernente à Segurança Pública com Advento da Lei Federal nº 13.022/2014**. Rev. Criminologias e Políticas Criminais. 2018;4(2): p. 61–80.

BRASIL. **Código de Processo Penal. Decreto-Lei nº 3.689**, de 3 de outubro de 1941. Diário Oficial da União, Brasília, 1941.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm. Acesso em: 26 jul. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13675.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.751, de 21 de julho de 2023**. Dispõe sobre a Lei Orgânica das Polícias Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Diário Oficial da União, Brasília, 2023.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.977.119**. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. em 18/08/2022. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28RESP>.