



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PRO-REITORIA DE GRADUAÇÃO  
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO  
CURSO DE DIREITO  
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA  
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS  
COMO POLÍCIA**

ORIENTANDO (A): TULIANE CORRÊA SILVEIRA  
ORIENTADOR (A): PROF. (A): DRA. CLÁUDIA LUIZ LOURENÇO

GOIÂNIA-GO  
2023

TULIANE CORRÊA SILVEIRA

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS  
COMO POLÍCIA**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito , Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás Prof. (a) Orientador (a): Dra. Cláudia Luiz Lourenço.

GOIÂNIA-GO

2023

TULIANE CORRÊA SILVEIRA

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS  
COMO POLÍCIA**

Data da Defesa: 07 de junho de 2023

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador (a): Prof. (a): Dra. Cláudia Luiz Lourenço Nota

---

Examinador (a) Convidado (a): Prof. (a): Marina Rubia Mendonça Lôbo Carvalho  
Nota

“Oporemos ao mal um mal maior, e diremos: ‘É a lei’? E combateremos o vício com outro vício pior, e diremos: ‘É a moral’? E lutaremos contra o crime com crimes mais cruéis, e dizemos: ‘É justiça?’”

(Khalil Gibran)

## SUMÁRIO

<b>RESUMO .....</b>	<b>06</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>07</b>
<b>1 SISTEMATIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL .....</b>	<b>09</b>
1.1 ABORDAGEM CONSTITUCIONAL E A SUBDIVISÃO DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA .....	09
1.2 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA .....	11
<b>2 AS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL.....</b>	<b>13</b>
2.1 PAPEL CONSTITUCIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS .....	13
2.2 REGULAMENTAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL – ESTATUTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS, LEI Nº 13.022/2014 .....	15
<b>3 A GUARDA MUNICIPAL À LUZ DO ENTENDIMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – RESP. Nº 1977119 .....</b>	<b>17</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>20</b>

## A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO POLÍCIA

Tuliane Corrêa Silveira<sup>1</sup>

O presente artigo tem como objetivo verificar como é estruturada a sistemática da Segurança Pública no Brasil e quais são os órgãos responsáveis por exercê-la, bem como analisar os limites de atuação das Guardas Municipais. Dentro desta perspectiva de análise, este estudo conceituou o poder de polícia administrativa, examinou quais são as atribuições constitucionalmente estabelecidas às Guardas Municipais e se estas não estão extrapolando este limite. Além disso, inferiu-se como a regulamentação infraconstitucional regulamentou normas gerais para padronizar a criação desta instituição. Para isso, foi utilizado estudos da Carta Magna, de doutrinas, leis e artigos da internet relacionados com o tema.

**Palavras-chave:** Guardas Municipais. Poder de polícia. Segurança Pública.

### **ABSTRACT**

*This article aims to verify how the system of Public Security in Brazil is structured and which are the agencies responsible for exercising it, as well as to analyze the limits of action of the Municipal Guards. Within this perspective of analysis, this study conceptualized the power of administrative police, examined what are the constitutionally established attributions to the Municipal Guards and if they are not extrapolating this limit. In addition, it was inferred how the infraconstitutional regulation regulated general norms to standardize the creation of this institution. For this, studies of the Magna Carta, doctrines, laws and internet articles related to the subject were used.*

---

1 - Aluna do Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. [tulianesilveiracorrea@gmail.com](mailto:tulianesilveiracorrea@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objeto verificar como está sendo a atuação das Guardas Municipais, atualmente, no âmbito da segurança pública e qual deveria realmente ser sua função constitucional, à luz do Recurso Especial nº 1977119.

A crise da segurança pública brasileira é um dos principais problemas enfrentados no Brasil. A criminalidade tem crescido de forma desordenada, e os crimes tem se tornado cada vez mais organizados. Em contrapartida, a lei tem-se demonstrado ineficiente no combate à criminalidade.

É dever do Estado zelar pela segurança pública, e para isso, conta com os seguintes órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpo de bombeiros militares, polícias penais federal, estaduais e distrital.

As guardas municipais estão inseridas no artigo 144, §8º da Constituição Federal, tendo como objetivo proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios. Nota-se que, apesar de estarem no capítulo “Da segurança Pública”, não foram inseridas no rol dos órgãos responsáveis por exercê-la. Desta forma, infere-se que o legislador constituinte, intencionalmente, não colocou as Guardas Municipais como parte dos órgãos que são responsáveis por promover a segurança pública, cabendo a essas, portanto, somente a atribuição de proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios.

Ocorre que, paulatinamente, houve uma usurpação de função por parte das Guardas Municipais, que estão exercendo funções que não lhes são atribuídas, como por exemplo, revista pessoal.

No entanto, tal usurpação acarreta diversos problemas, dentre eles, nulidades de provas colhidas por esses agentes municipais. À luz disso, o Superior Tribunal de Justiça, recentemente, por meio do Recurso Especial nº 1977119, apreciou a matéria e entendeu pela ilicitude da prova colhida por guardas municipais através de revista pessoal. Inclusive, a Corte ressaltou a importância da delimitação das atribuições de guardas municipais, ante o desvirtuamento de suas funções constitucionais, que passaram a atuar como se fossem verdadeiras “polícias municipais”.

Em virtude de tudo isso, em princípio, surgem as seguintes dúvidas a serem solucionadas no transcorrer da pesquisa:

a) A guarda municipal tem cumprido seu papel constitucional?

b) Qual a segurança jurídica que a população brasileira tem no que se refere à atuação das Guardas Municipais no policiamento ostensivo ou repressivo, já que estas não estão sujeitas a um controle externo do Ministério Público e nem do Poder Judiciário?

Para tanto, poder-se-ia supor, respectivamente, o seguinte: A Carta Magna, no artigo 144, § 8º, faculta sobre a criação de Guardas Municipais, destinadas a proteção de serviços, bens e instalações dos Municípios. No entanto, é possível notar que alguns municípios brasileiros estão desvirtuando a atuação de suas guardas municipais, fornecendo para estas equipamentos de uso bélico, como por exemplo fuzis, que são de uso restrito das forças armadas. Desta forma, uma instituição que, inicialmente, foi criada para proteção dos bens públicos está agora atuando no policiamento ostensivo como se fossem verdadeiras polícias. À vista disso, os órgãos que exercem a segurança pública estão sujeitos a um rigoroso controle externo exercido pelo Ministério Público e o Poder Judiciário, ou seja, estão sendo sempre fiscalizados por estes. Já as Guardas Municipais estão submetidas somente ao comando dos prefeitos municipais. Assim sendo, pode-se concluir que a sociedade não tem segurança jurídica acerca da atuação das Guardas Municipais, eis que estas respondem apenas administrativamente por eventuais abusos cometidos.

A metodologia utilizada na elaboração da pesquisa envolveu o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica, a qual será importante para analisar as leis, decretos e demais normas e princípios que versarem sobre o assunto do presente estudo. Além disso, foram utilizados doutrinas, livros, artigos científicos e notícias disponíveis na *internet* e outros referenciais teóricos pertinentes ao tema.

Ter-se-á por objetivo principal analisar qual a função constitucional das Guardas Municipais no Brasil e averiguar o (des) enquadramento da sua atuação nos dias atuais, à luz do Recurso Especial nº 1977119, do Superior Tribunal Justiça.

Como desdobramento deste, alia-se a pretensão de primeiramente, no capítulo I, compreender o que é Segurança Pública e quais são os órgãos responsáveis por exercê-la, inferir o conceito de poder de polícia administrativa, distinguir o policiamento ostensivo e repressivo; em seguida, no capítulo II, verificar

qual é a função constitucional das Guardas Municipais no Brasil e conhecer sua regulamentação no âmbito infraconstitucional; e, por fim, no capítulo III, analisar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre a atuação da guarda municipal no Brasil, inferir as problemáticas para instituição de uma polícia municipal no Brasil e averiguar os problemas jurídicos decorrentes da militarização das Guardas Municipais.

Nesse diapasão, em razão da dificuldade de sua compreensão e consequentes discussões a respeito dessas exceções, torna-se interessante, conveniente e viável analisar os limites de competência das Guardas Municipais, à luz da Constituição Federal, e o (des) enquadramento da sua atuação nos dias atuais.

## **1 SISTEMATIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL**

Uma forma interessante de tratar um instituto é retratar sua localização no ordenamento jurídico, além de conhecer sua estruturação. Assim, inicia-se do texto constitucional para perquirir a regulamentação do instituto na norma infralegal e na doutrina.

### **1.1 ABORDAGEM CONSTITUCIONAL E A SUBDIVISÃO DOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Muito se fala em Segurança Pública, alguns entendem como sendo o dever do Estado de proteger as pessoas e seu patrimônio da criminalidade, através da atuação da polícia militar de forma ostensiva.

Para José Afonso da Silva (2005, p. 789) “Segurança Pública é manutenção da ordem pública interna.” Nesse sentido, “[...] a segurança pública trata-se de um estado que permite a preservação da convivência social, ao proporcionar meios para os cidadãos gozarem seus direitos e exercerem suas atividades sem perturbação.” (PEREIRA, 2018, p. 17)

Já para Claudio Frederico de Carvalho (2012, p.13), segurança pública:

é o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedade do cidadão.

Percebe-se que, diversamente do que muitos pensam, a segurança não é contrária a liberdade, e sim uma premissa para o seu exercício, visando garantir o convívio harmônico entre os indivíduos (CASTRO, 2010).

Assim sendo, pode-se concluir que se trata de uma atividade pertinente aos órgãos estatais e a toda população em geral, realizada com o objetivo de proteger a cidade, prevenir e controlar crimes, assegurando os direitos e liberdades de cada cidadão.

A Carta Magna em seu artigo 144, determina que:

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

[...]

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988)

Nota-se, portanto, que cabe ao poder público promover a segurança através dos órgãos constitucionalmente estabelecidos e aos cidadãos colaborarem para manter a ordem pública, não praticando crimes, por exemplo.

Ainda, extrai-se do artigo 144 da Carta Magna, quais são os objetivos fundamentais da segurança pública, a saber: preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Nesse contexto, o texto constitucional faculta aos municípios a criação das Guardas Municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações.

A atividade policial se divide em duas: administrativa, que engloba a polícia ostensiva ou preventiva (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Penal Federal, Polícias Militares, Corpos de Bombeiros e Polícia Penal Estadual), isto é, visam inibir a prática criminosa, e a judiciária, que abarca a polícia de investigação (Polícia Federal e as Polícias Civis), as quais atuam repressivamente após a prática da infração penal, com o fim de apurá-la.

Destaca-se que a Polícia Federal, diferentemente, possui dupla função, isto é, “[...] funções de polícia judiciária (art. 144, § 1º, I e IV, CF/88) e de polícia ostensiva (art. 144, §1º, II e III, CF/88)” (MASSON, 2020, p. 1.645).

Por sua vez, as Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais são órgãos permanentes, organizados e mantidos pela União, cuja função é patrulhar ostensivamente as rodovias e ferrovias federais, respectivamente. Não exercem funções de polícia judiciária.

Já a Polícia Penal Federal, organizada e mantida pela União, é vinculada ao DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional), órgão administrador do sistema penal federal, e tem a função de manter a segurança dos estabelecimentos prisionais (MASSON, 2020).

Na esfera estadual, a segurança pública é subordinada ao Governador do Estado, e atribuição das Polícias Cíveis, dirigidas por delegados de polícia com funções de polícia judiciária e de apuração de infrações penais; Polícias Militares, que são responsáveis pelo patrulhamento ostensivo e a preservação da ordem pública, bem como auxiliares do exército; e o Corpo de Bombeiro Militar, que possui a funções determinadas em lei, como, por exemplo, a prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento, atendimento pré-hospitalar e prestação de socorro em casos de sinistros, inundações, dentre outras.

## 1.2 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o conceito moderno de poder de polícia, o qual foi adotado no direito brasileiro “[...]é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público” (2022, p. 365).

Alexandre Mazza (2016, p. 481) ensina que a doutrina moderna trata do conceito de polícia atribuindo duas acepções distintas:

- a) poder de polícia em sentido amplo: inclui qualquer limitação estatal à liberdade e propriedades privadas, englobando restrições legislativas e limitações administrativas.
- b) poder de polícia em sentido estrito: mais usado pela doutrina, o conceito de poder de polícia em sentido estrito inclui somente as limitações administrativas à liberdade e propriedade privadas, deixando de fora as restrições impostas por dispositivos legais.

Diante disto, veja-se que o poder de polícia em sentido amplo engloba qualquer ação da Administração Pública, tanto a atividade legislativa típica, restringindo direitos, obrigações e impondo limites ao exercício de liberdades, quanto as limitações administrativas. Já o poder de polícia em sentido estrito abrange somente as limitações administrativas, que significa a atividade efetivamente exercida pela Administração Pública, segundo o que determina a lei e sempre observando os limites impostos por ela.

O poder de polícia pode ser preventivo, executando atos de fiscalização, e repressivo, aplicando sanções quando o direito for exercido de forma irregular. Nesse sentido, o conceito legal de poder de polícia está inserido no artigo 78 do Código Tributário, *ipsis litteris*:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Veja-se, assim, que o exercício do poder de polícia, tal qual a prestação de serviços *uti singuli* pela Administração Pública, podem ocasionar a cobrança de taxa, a qual tem previsão na própria Constituição Federal (CARVALHO, 2015).

O fundamento do poder de polícia, conforme a melhor doutrina, está ancorado no Princípio da Supremacia do Interesse Público que rege a Administração Pública. Este princípio atribui um status especial ao Estado perante os cidadãos.

[...] os interesses da sociedade devem prevalecer diante das necessidades específicas dos indivíduos, havendo a sobreposição das garantias do corpo coletivo, quando em conflito com as necessidades de um cidadão isoladamente. Em razão desta busca pelo interesse público, a Administração se põe em situação privilegiada, quando se relaciona com os particulares (CARVALHO, 2017, p.62).

Assim, para efetivar este princípio na prática, a Administração usa o poder de polícia como forma de limitar o exercício dos direitos individuais, que se exercidos de forma ilimitada, podem ocasionar prejuízos a coletividade.

Assim sendo, pode-se concluir que o objetivo do poder de polícia é assegurar o bem-estar geral, garantindo que o exercício das liberdades individuais não afetarão, negativamente, a comunidade como um todo.

## **2 AS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL**

O surgimento das Guardas Municipais no Brasil ocorreu no período colonial, sob a figura dos “quadrilheiros”, os quais eram responsáveis pelo patrulhamento urbano, conforme consta no Livro I, título LXXIII, das Ordenações Filipinas (BRASIL, Resp. nº 1977119).

No entanto, apenas no período regencial houve o primeiro registro oficial de uma corporação com esse nome específico, através do Decreto de 14 de junho de 1831, em que o art. 13 atribuía expressamente a função de repressão criminal aos agentes municipais. Dessa forma, depreende-se que a função das guardas, originalmente, era voltada para o combate à criminalidade (BRASIL, Resp. nº 1977119).

Após o golpe militar de 1964 as guardas foram extintas, momento em que a polícia militar assumiu a responsabilidade exclusiva pelo policiamento ostensivo (KOPITTKKE, 2016, p. 74).

Após este período, a guarda municipal foi inserida novamente no ordenamento jurídico brasileiro em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, “com a finalidade específica de proteger bens, serviços e instalações dos municípios, conforme futura regulamentação legal” (KOPITTKKE, 2016, p. 74).

### **2.1 PAPEL CONSTITUCIONAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS**

A Constituição Federal, no artigo 34, inciso VII, alínea “c”, institui o princípio constitucional da autonomia municipal. Além disso, estabelece no artigo 30 quais são as competências exclusivas e suplementares dos Municípios.

Convém destacar que, a Carta Magna, ao inserir os Municípios juntamente com demais entes federados no capítulo 144, conferiu a cada um, uma parcela de responsabilidade pela Segurança Pública. Como resultado disso, o Município recebeu a faculdade de criação das Guardas Municipais.

A finalidade deste órgão está expressamente inserida na Constituição, ao estabelecer que as guardas municipais são responsáveis pela proteção dos bens, serviços e instalações dos Municípios. Veja-se:

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:

(...)

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Nota-se que, não obstante estar inserida no Capítulo “Da Segurança Pública”, a guarda municipal não está inserta no rol dos incisos previstos no artigo 144, referente aos órgãos de segurança pública, de modo que, novamente, resta demonstrada a natureza jurídica eminentemente administrativa, ou seja, visa apenas “impedir a realização de atos lesivos por infrações a regras do Direito Administrativo, não aplicando sanções de liberdade” (MASSON, 2020, p. 1647).

Conforme observa José Afonso da Silva:

Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de Polícia Municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com qualquer responsabilidade específica pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que, sendo entidades estatais, não podem eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança, e menos ainda de polícia judiciária (2007, p. 638)

À vista disso, relata Pinto Ferreira que: “A Constituição de 1988 atribuiu às Guardas Municipais a tarefa de proteção aos bens, serviços e instalações do Município, [...], não as fazendo auxiliares da Polícia Militar nem lhes conferindo função repressiva dos crimes” (1992, p. 246)

Embora a Constituição autorize a criação de guardas municipais para proteção bens, serviços e instalações do poder público municipal, o que se verifica, na prática, é um policiamento ostensivo em muitas cidades brasileiras, o que desvirtua sua própria razão de ser.

Nesse sentido, Berni entende que “(...) as Guardas são nestes momentos de insegurança requisitadas por possuírem mais credibilidade junto à população, conhecimento do espaço local e grande mobilidade no território municipal para auxiliar a população” (2021, p. 12).

É sabido que as manifestações da criminalidade vêm crescendo cada vez mais e os municípios tornaram-se atores fundamentais em propiciar segurança no ordenamento do espaço urbano. (...) Conseqüentemente, cresceu a preocupação não só com a formação da Guarda Municipal, mas de todo profissional de segurança pública, ficando claro que não se pode tratar do assunto de forma aleatória e irresponsável, com uma formação limitada dos integrantes das Guardas Municipais, pois a segurança pública diz respeito a duas condições fundamentais: a vida e a liberdade (BERNI, 2021, p. 12).

O clima de insegurança devido ao aumento da criminalidade produz nos cidadãos uma falsa ideia de que a solução para o combate ao crime é aumentar o número de policiais que atua ostensivamente nas ruas ou até mesmo as penas dos delitos, o que advém da conhecida teoria do direito penal emergencial, cujo tema extrapola o objeto do presente trabalho.

## 2.2 REGULAMENTAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL – ESTATUTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS, LEI Nº 13.022/2014

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no artigo 144, § 8º, a faculdade dos Municípios criarem suas guardas municipais conforme dispuser a lei, isto é, dispôs sobre o assunto em uma norma constitucional de eficácia limitada - que dependeria de regulamentação específica para dar concretude. Entretanto, passou-se vinte e seis anos após a promulgação da Carta Magna sem a elaboração desta lei, a qual veio a ser promulgada somente no ano de 2014.

Antes disso não havia nenhuma outra norma jurídica que regulamentava a criação dessa instituição, resultando assim em atribuições divergentes e que na maioria das vezes não estava de acordo com o estabelecido na Constituição. Assim sendo, a Lei 13.022/2014 – Estatuto das Guardas Municipais – foi promulgada com o objetivo de normatizar a criação, organização e providências a serem seguidas por parte do poder público municipal.

Segundo Caires, “O Estatuto das Guardas Municipais, (...), deve ser considerado uma lei nacional, pois editada pela União vincula tanto os Municípios brasileiros como os Estados-membros” (2016, p.04).

A Lei 13.022/2014 ampliou as atribuições das guardas, que inicialmente eram somente de proteção de bens, serviços e instalações municipais, as quais passaram a desempenhar uma função preventiva.

Em razão disso, o Estatuto em comento foi alvo de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (5.780), proposta pela Associação Nacional dos Agentes de Trânsito do Brasil (AGTBrasil). A referida associação alega inconstitucionalidade formal e material da lei, defendendo que a regulamentação das guardas municipais é exclusiva do poder municipal, sendo assim, um obstáculo para edição de lei nacional tratar do assunto.

Sustenta ainda, no tocante a inconstitucionalidade formal, que há vício de iniciativa do projeto da lei, eis que foi apresentado por iniciativa parlamentar e que, por ser matéria relativa à organização administrativa municipal, caberia ao chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 61, § 1º, II, “b”, da Carta Magna, aplicável, por simetria, aos municípios.

Aduz inconstitucionalidade material do artigo 5º, inciso XI da Lei 13.022/2014, alegando que a Constituição, no artigo 144, § 8º e § 10, inciso II, reservou exclusivamente aos cargos de agente de trânsito, a função de fiscalização de trânsito, não podendo ser exercida por guardas municipais.

A ADI 5.780 ainda está pendente de julgamento, havendo, até o mês de maio de 2023, somente o voto do relator Gilmar Mendes que manifestou pela improcedência da ação.

O Ministro relatou que antes da Lei 13.022/2014 as guardas não possuíam parâmetros claros a serem seguidos, ficando o legislador de cada município responsável por instituir e atribuir as funções, o que resultava em atribuições não padronizadas, e que muitas vezes contrariava o disposto na Constituição Federal.

Diante desse cenário foi editado o Estatuto das Guardas Municipais que estabeleceu normas gerais, como forma de padronizar a criação e a organização das guardas.

O Relator Gilmar Mendes manifestou pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade, argumentando que a lei apenas estabeleceu normas gerais e preservou a autonomia dos municípios de decidir acerca da criação ou não de suas guardas, devendo observar apenas as regras gerais.

Quanto a inconstitucionalidade material, o ministro também entendeu pela improcedência, pois o Código de Trânsito Brasileiro, observando os preceitos constitucionais, estabeleceu competência comum aos entes federados para o exercício da fiscalização de trânsito. Assim, os municípios podem determinar que o poder de polícia que lhes compete seja exercido pela guarda municipal.

### **3 A GUARDA MUNICIPAL À LUZ DO ENTENDIMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – RESP. Nº 1977119**

Os limites de atuação das Guardas Municipais é uma discussão antiga e que ainda não foi efetivamente consolidada. À vista disso, chegou até o Superior Tribunal de Justiça um recurso especial interposto pelo réu Douglas dos Santos, o qual alega que foi condenado à pena de 5 anos de reclusão pela prática do crime previsto no art. 33, *caput*, da Lei nº 11.343/2006 (tráfico de drogas).

O auto de prisão em flagrante descreve que:

Comparecem os guardas civis municipais deste município, integrantes da vtrG25, noticiando que durante patrulhamento rotineiro pelo bairro Jd Paineira, um indivíduo que estava sentado na calçada, ao perceber a aproximação da viatura se levantou e colocou um saco plástico em sua cintura, parte da frente. Desconfiaram da situação e resolveram abordá-lo. Durante revista pessoal, encontraram o saco plástico transparente dentro da cueca do indivíduo que disse se chamar Douglas dos Santos. A embalagem plástica continha quinze porções de cocaína, cinquenta e uma de maconha e ainda a importância de quinze reais. Questionado, Douglas confessou que estava na traficância há dois meses, ganhava quatrocentos reais por dia e o indivíduo que abastece o ponto é conhecido como "neguinho" e utiliza um veículo gm prisma cor preta, não fornecendo qualquer outro detalhe (BRASIL, Resp. p. 46/47).

Ante o exposto, a defesa argumentou que havia nulidade das provas colhidas, pois as Guardas Municipais não possuem atribuição para realizarem abordagem e revista pessoal. No entanto, estas preliminares de nulidade de provas arguida pela defesa foram afastadas com os seguintes argumentos:

[...]

Tampouco prospera a alegação da Defesa de que os guardas municipais estariam realizando atividade investigativa. Ao que consta, esses agentes vigiavam a região, quando avistaram o réu com uma sacola plástica. Ao ver a guarnição, o acusado escondeu a sacola plástica na cintura. Os agentes então resolveram efetuar a abordagem.

Em revista pessoal, encontraram a referida sacola plástica no interior das vestes íntimas do réu. Na sacola plástica havia porções de maconha e cocaína.

Não há dúvida de que as circunstâncias – especialmente a atitude do apelante em face da Guarda Municipal – tornavam presentes elementos que apontavam para a situação de flagrância.

Logo, descabe cogitar-se de ilicitude da atuação dos guardas municipais. Rejeito, portanto, a matéria preliminar (BRASIL, Resp. 1977119, p. 47/48).

O STJ, diferentemente do Tribunal de origem, entendeu que a atuação foi ilícita, eis que não foi voltada diretamente para proteger bens, serviços e instalações municipais. Acrescentou que: “(...) não havia situação prévia de flagrante que autorizasse a atuação da guarda municipal como seria dado a qualquer do povo fazê-lo” (BRASIL, Resp. 1977119, p. 48).

Salientou, ainda, que a mera leitura do acórdão deixou claro que havia apenas uma desconfiança de que o réu estivesse em sua posse algo ilícito, pois tentou esconder a sacola em sua vestimenta; “(...) só depois da revista pessoal é que a suspeita se confirmou e se configurou a situação de flagrancial que ensejou a prisão” (BRASIL, Resp. 1977119, p. 48).

O Superior Tribunal entendeu necessário esclarecer a diferença entre uma situação de flagrância (“baseada em um juízo de certeza”) e a ideia de fundada suspeita (“baseada em um juízo de probabilidade”). Desse modo, ainda que existisse a possibilidade de a sacola ocultada pelo acusado conter objetos ilícitos, não havia certeza. Assim, naquela situação não estava autorizado a imediata prisão do indivíduo, tanto pela guarda municipal quanto por qualquer do povo, com respaldo no art. 301 do CPP.

Tanto é assim, que somente após realizar a busca pessoal, foi que a guarnição encontrou os objetos ilícitos e deu a voz prisão, ou seja, somente após realizar uma atividade investigativa.

Por fim, concluiu o STJ que:

Caberia aos agentes, apenas, naquele contexto totalmente alheio às suas atribuições, acionar os órgãos policiais para que, se o caso, realizassem a abordagem e a 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, segundo o qual “São inadmissíveis, devendo ser desentranhadas do processo, as provas ilícitas, assim entendidas as obtidas em violação a normas constitucionais ou legais” (BRASIL, Resp. 1977119, p.49).

Diante de todo o exposto, o Superior Tribunal de Justiça deu provimento ao recurso especial para declarar ilícitas as provas colhidas pelas Guardas Municipais, e por consequência, absorver o réu, com fundamento no art. 386, II, do Código de Processo Penal.

## CONCLUSÃO

Por meio deste trabalho foi possível compreender como é sistematizada a Segurança Pública no Brasil e quais são os órgãos responsáveis por exercê-la, descrevendo as funções de cada um e quais os âmbitos de atuação das polícias federal, ferroviária federal, civil, militares, penais federal, estadual e distrital.

A partir dessa compreensão inicial, verificou-se como a Constituição Federal repartiu a competência de Segurança Pública a cada um dos entes da federação, e, apenas facultou aos Municípios a possibilidade de criação de Guardas Municipais, com a finalidade de proteger seus bens, serviços e instalações.

No entanto, o que se inferiu na realidade, é uma atuação desvirtuada da constitucionalmente estabelecida, eis que muitos Municípios estão criando verdadeiras “polícias municipais”, ao fornecerem armamentos de alto poder letal, fuzis e outros equipamentos bélicos as suas guardas, e, ainda, autorizando o policiamento ostensivo e repressivo na sociedade.

Os constituintes originários não inseriram as Guardas Municipais no rol dos órgãos responsáveis por exercer a Segurança Pública propositalmente, recusando várias propostas em sentido contrário a este, restringindo a responsabilidade pelo patrulhamento ostensivo e repressivo apenas aos Estados-membros e a União (no caso das polícias federais).

Assim, à luz do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, e tendo como parâmetro a Lei Federal nº 13.022/2014 (Estatuto das Guardas Municipais), conclui-se que a atuação das Guardas Municipais deve ser preventiva e voltada para proteção de bens, serviços e instalações municipais, podendo atuar de forma ostensiva quando o caso concreto exigir, desde que tal atuação esteja ligada com a sua função constitucional de proteção dos bens dos Municípios.

## REFERÊNCIAS

BERNI, Dênis Fernando. **Fundamentos de Guarda Municipal**. Jundiaí-SP: Paco Editorial, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 novembro de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 3.689/1941**, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm)>. Acesso em: 20 de maio de 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.681**, de 03 de junho de 1996. Aprova o Regulamento Disciplinar do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.escoladegoverno.go.gov.br/images/imagens\_migradas/upload/arquivos/2017-03/decreto4681.pdf>. Acesso em: 10 de novembro de 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm)>. Acesso em: 12 de novembro de 2022.

BRASIL, **Lei nº 13.022**, de 08 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto das Guardas Municipais. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm)>. Acesso em: 15 de março de 2023.

BRASIL. **Lei 11.343**, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm)>. Acesso em: 20 de maio de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (sexta turma). **Recurso Especial 1977119/SP**. RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO DE DROGAS. ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS. BUSCA PESSOAL. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO CLARA, DIRETA E IMEDIATA COM A TUTELA DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES

MUNICIPAIS. IMPOSSIBILIDADE. PROVA ILÍCITA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 157 E 244 DO CPP. RECURSO PROVIDO. Recorrente: Douglas dos Santos. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Rogério Schietti Cruz, 16 de agosto de 2022. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201977119>>. Acesso em: 01 de abril de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.780**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5265761>>. Acesso em: 20 de maio de 2023.

CAIRES, J. R. **Comentários ao Estatuto das Guardas Municipais (Lei 13.022 de 08 de Agosto de 2014)**. 1ª ed. São Paulo: Editora Cia do Ebook, 2016.

CARVALHO, Cláudio Frederico de. **Trabalhos Monográficos Guarda Municipal**. (kindle). Curitiba, 2012.

CARVALHO, Mathues. **Manual de Direito Administrativo**. 4ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

CASTRO, Thiele da Costa Muller. **Reconhecimento e vida dos guardas municipais: clínica do trabalho na atividade de segurança pública**. 2010.

DE OLIVEIRA JUNIOR, Almir; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. Novas polícias? Guardas municipais, isomorfismo institucional e participação no campo da segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. v. 5 São Paulo: Saraiva, 1992.

GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: UM CAMPO DE DESAFIOS. Orientador: Márcio Falcão Santos Barroso. 2018. 51 p. Monografia (ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA) - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI, São João Del Rei - Minas Gerais, 2018.

KOPITTKE, Alberto. Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, 2016.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 8ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 6ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

ROCHA, Germana Elisa Santos. O papel das guardas municipais na segurança. In: FROTA, Francisco Horário da Silva. SILVA, Maria Andrea Luz da. (orgs). **GUARDAS MUNICIPAIS, TEORIAS E PRÁTICAS**. Fortaleza: Edmeta, 2020.

SILVA, José Afonso da, **Comentário Contextual à Constituição**, 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

VALADARES, Giancarlo Rocha. **A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO POLICIAMENTO OSTENSIVO E REPRESSIVO: UM ESTUDO À LUZ DAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS DA GUARDA MUNICIPAL DE VITÓRIA/ES**. 2020.