

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA - CAMPUS GOVERNADOR  
VALADARES**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS  
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**FRANCINE DA CRUZ LOPES**

**A GUARDA MUNICIPAL NA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES:  
DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA À PROBLEMÁTICA DO POLICIAMENTO  
OSTENSIVO**

**GOVERNADOR VALADARES  
2026**

FRANCINE DA CRUZ LOPES

**A GUARDA MUNICIPAL NA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES:  
DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA À PROBLEMÁTICA DO POLICIAMENTO  
OSTENSIVO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de  
Fora - Campus Governador Valadares, como  
requisito parcial para obtenção do título de Bacharel  
em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Nascimento Duarte

GOVERNADOR VALADARES

2026

FRANCINE DA CRUZ LOPES

**A GUARDA MUNICIPAL NA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES:  
DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA À PROBLEMÁTICA DO POLICIAMENTO  
OSTENSIVO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de  
Fora - Campus Governador Valadares, como  
requisito parcial para obtenção do título de Bacharel  
em Direito.

---

Prof. Dr. Daniel Nascimento Duarte - UFJF (Orientador)

---

Prof. Dr. João Guilherme Leal Roorda - UFJF (Banca Examinadora)

---

Profa. Dra. Nayara Rodrigues Medrado - UFJF (Banca Examinadora)

Governador Valadares, 28 de janeiro de 2026

## RESUMO

O presente trabalho analisa a reconfiguração institucional das Guardas Municipais (GMs) no Brasil à luz das recentes e paradigmáticas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Historicamente restritas à proteção de bens, serviços e instalações municipais (art. 144, § 8º da CF), essas instituições têm experimentado uma expansão significativa de suas atribuições, sendo formalmente integradas ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). A pesquisa examina o impacto da ADPF 995, que consolidou o status de órgão de segurança às Guardas, bem como do Tema 656, que reconheceu a constitucionalidade do policiamento ostensivo e comunitário, em contrapartida ao rigoroso controle procedural exercido pelo STJ sobre as buscas pessoais e provas obtidas por esses agentes. O estudo conclui que a consolidação da Guarda Municipal como força de segurança deve respeitar os pilares do modelo democrático. Refuta-se a ideia de que a eficiência repressiva possa autorizar o desvio de função, reforçando que a proteção do cidadão depende, essencialmente, do respeito às formas processuais e às regras de competência.

**Palavras-chave:** Guarda Municipal, Segurança Pública, ADPF 995, Tema 656, Policiamento Ostensivo.

## ABSTRACT

This study analyzes the institutional reconfiguration of Municipal Guards (GMs) in Brazil in light of recent and paradigmatic decisions by the Supreme Federal Court (STF) and the Superior Court of Justice (STJ). Historically restricted to the protection of municipal assets, services, and facilities (art. 144, § 8 of the Federal Constitution), these institutions have experienced a significant expansion of their attributions, being formally integrated into the Unified Public Security System (SUSP). The research examines the impact of ADPF 995, which consolidated the status of Municipal Guards as public security agencies, as well as Case Theme 656, which recognized the constitutionality of ostensive and community policing. This is contrasted with the rigorous procedural control exercised by the STJ over personal searches and evidence obtained by these agents. The study concludes that the consolidation of the Municipal Guard as a security force must respect the pillars of the democratic model. It refutes the notion that repressive efficiency can authorize a deviation of legal functions, reinforcing that the protection of the citizen depends, essentially, on the respect for procedural forms and the rules of legal competence.

**Keywords:** Municipal Guard, Public Security, ADPF 995, Theme 656, Ostensive Policing.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2 A GUARDA MUNICIPAL NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA E DA SEGURANÇA PÚBLICA.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Fundamentos teóricos e o modelo democrático de Segurança Pública na Constituição de 1988.....</b>	<b>8</b>
<b>2.2 O poder de polícia de Segurança Pública em sentido material, o controle de perigos e as distinções entre as funções administrativa e judiciária.....</b>	<b>11</b>
<b>2.3 O regime constitucional da Segurança Pública: análise do art. 144 e a posição das Guardas Municipais (GMs).....</b>	<b>13</b>
<b>3 O ESTATUTO E O CONCEITO JURÍDICO DA GUARDA MUNICIPAL.....</b>	<b>16</b>
<b>3.1 O Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/14): identidade, competências e a tensão jurídica com o policiamento ostensivo.....</b>	<b>16</b>
<b>3.2 A evolução jurisprudencial do STF (ADPF 995 e Tema 656) e o novo status da Guarda Municipal como órgão de Segurança Pública.....</b>	<b>19</b>
<b>3.3 A problemática da prisão em flagrante pela Guarda Municipal e os limites da busca pessoal.....</b>	<b>22</b>
<b>4 A POSIÇÃO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES.....</b>	<b>25</b>
<b>4.1 Jurisprudência do STJ: da flexibilidade inicial à restrição da pertinência temática.....</b>	<b>25</b>
<b>4.2 Jurisprudência do STF: a ampliação constitucional do policiamento ostensivo (Tema 656).....</b>	<b>31</b>
<b>4.3 Crítica à jurisprudência do STF e a fragilização das garantias individuais.....</b>	<b>34</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>38</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>41</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A segurança pública no Brasil passa por um momento de profunda redefinição, centralizado na discussão sobre o verdadeiro papel das Guardas Municipais (GMs). Originalmente, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, estabeleceu que essas instituições deveriam focar na proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios. No entanto, o que se observa na prática é uma expansão dessas atribuições, levando a Guarda Municipal a atuar cada vez mais como uma força de policiamento ostensivo e repressivo. Este estudo delimita-se a analisar esse deslocamento de funções, confrontando a necessidade de segurança da sociedade com os limites impostos pelo modelo democrático e processual penal.

O problema central desta pesquisa surge diante das recentes divergências entre os tribunais superiores sobre a operacionalidade dessas instituições. Enquanto o Supremo Tribunal Federal (STF) adota um caminho de pragmatismo, priorizando a eficiência no combate ao crime e a sensação de segurança, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reforçado a necessidade de respeitar rigorosamente os limites da lei para garantir a validade das provas e das abordagens. Questiona-se, portanto: em que medida a busca pela eficiência na segurança urbana justifica a ampliação das competências operacionais das Guardas Municipais frente aos limites legais impostos para a preservação dos direitos fundamentais e das garantias processuais?

A justificativa para este estudo reside na relevância social e jurídica do tema. A segurança jurídica e a liberdade do cidadão dependem de que as instituições atuem dentro de seus limites legais. Quando se valida uma abordagem feita por guardas municipais fora de sua competência, cria-se um cenário de incerteza que afeta a integridade do processo penal. Além disso, a tentativa de suprir a falta de policiais militares com o desvio de função da Guarda Municipal gera um "paralelismo institucional" que pode resultar em abusos de poder e arbitrariedades, já que esses agentes muitas vezes carecem de treinamento específico para o policiamento ostensivo. Portanto, analisar este fenômeno é essencial para proteger o sistema de freios e contrapesos que equilibra o poder do Estado e os direitos do indivíduo.

Quanto aos objetivos, este trabalho busca analisar a natureza jurídica da Guarda Municipal e os principais argumentos que sustentam o conflito entre STF e STJ. De forma específica, pretende-se examinar a legislação que rege a categoria e como os ministros interpretam o papel da GM no Sistema Único de Segurança Pública. O foco é identificar os fundamentos que permitem ou restringem a atuação da Guarda no patrulhamento de rua, sempre confrontando a visão de eficiência punitiva com o princípio da legalidade

administrativa. O objetivo final é demonstrar que qualquer avanço na atuação dessas instituições deve estar em sintonia com os limites traçados constitucionalmente.

Por fim, a metodologia adotada consiste em uma pesquisa descritiva e exploratória desenvolvida, a partir do seu Capítulo 3, mediante metodologia jurisprudencial qualitativa. Para tanto, utilizou-se da técnica de pesquisa bibliográfica fundamentada na legislação vigente, na doutrina jurídica e, principalmente, na análise das decisões dos tribunais superiores sobre o tema. O trabalho está estruturado em três partes principais: a primeira aborda os fundamentos da segurança pública no modelo democrático, focando na distinção entre as polícias administrativa e judiciária como forma de evitar abusos de poder; a segunda explora a evolução da identidade da Guarda Municipal, analisando desde o Estatuto Geral (Lei 13.022/14) até as decisões da ADPF 995 e do Tema 656, que ampliaram suas atribuições e geraram debates sobre os limites da busca pessoal; e a terceira dedica-se ao embate entre o STJ e o STF, contrastando a visão restritiva que exige a "pertinência temática" com a interpretação expansiva fundamentada no federalismo de cooperação e no princípio da eficiência.

Diante desse cenário, o presente trabalho parte da perspectiva de que a necessária modernização da segurança pública não pode ocorrer à revelia das garantias processuais. Sustenta-se que é imperativo compatibilizar a expansão das funções da Guarda Municipal com as premissas democráticas do Processo Penal, sob pena de se legitimar uma invasão exacerbada em direitos fundamentais a pretexto da eficiência. Acredita-se que apenas o respeito estrito aos limites constitucionais pode impedir que a atuação dessas instituições se desvie de sua finalidade precípua, garantindo que o avanço institucional contribua para a afirmação do Estado Democrático de Direito, sem que se continue reproduzindo um viés arbitrário e autoritário na segurança pública brasileira.

## **2 A GUARDA MUNICIPAL NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA E DA SEGURANÇA PÚBLICA**

Este capítulo apresenta os fundamentos teóricos do modelo democrático de Segurança Pública na Constituição de 1988, consolidando a segurança como um direito fundamental e garantidor, essencial à proteção da dignidade humana e ao pleno exercício das liberdades. Através de uma perspectiva que substitui a antiga doutrina da segurança nacional pelo controle de perigos e proteção de interesses públicos, discute-se o princípio da eficiência como norteador de uma administração que deve buscar qualidade e resultados sem transigir com as garantias individuais. Para tanto, estabelece-se a distinção técnica entre a polícia administrativa e a polícia judiciária, sustentando que a repartição rigorosa dessas competências e funções é o pilar necessário para evitar o desvio de finalidade e preservar o equilíbrio democrático contra possíveis abusos do poder estatal.

### **2.1 Fundamentos teóricos e o modelo democrático de Segurança Pública na Constituição de 1988**

A segurança é imprescindível para que os indivíduos possam viver uma vida digna, em que seja possível desenvolver-se em sua plenitude. Conforme ensina Glina (2020, p. 42-43), no plano antropológico, a segurança é uma necessidade de primeira ordem, indispensável para a estabilização e o desenvolvimento do indivíduo. Além de ser um valor absoluto no plano axiológico, a segurança transcende essa abstração, configurando o que é devido, um dever ser, no plano deontológico. Assim, a segurança constitui um direito à proteção de uma necessidade primária, inerente a toda e qualquer pessoa, que favorece uma vida digna em sociedade. Em razão dessa natureza, é preexistente à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, na qual foi explicitamente reconhecida como direito humano.

Por se vincular diretamente à dignidade da pessoa humana, à busca da felicidade e ao gozo dos outros direitos fundamentais, a segurança não pode ser vista como um princípio meramente programático, mas como um direito cuja efetividade deve ser garantida pelo Estado. No Direito Brasileiro, a segurança é consagrada no próprio preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) como um dos valores supremos da instituição do Estado Democrático, servindo de alicerce para todas as disposições normativas subsequentes. A sua proeminência é tamanha que constitui o único valor expressamente previsto tanto no caput do art. 5º, como direito individual fundamental, quanto no caput do

art. 6º, como direito social fundamental. Como direito individual, é um limite ao poder estatal de agir em face das pessoas<sup>1</sup>, e como direito social, exige uma postura estatal ativa para garantir a segurança e tornar possível o gozo dos demais preceitos fundamentais.

De forma mais específica, o tema “Segurança Pública” é tratado no art. 144 da CF/88, que dispõe ser dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Essa compreensão de segurança pública foi inaugurada pelo modelo constitucional de 1988<sup>2</sup>, emergido do contexto da redemocratização alicerçado na ideia de uma sociedade cidadã e democrática, em oposição ao antigo regime ditatorial, cuja noção de ordem pública centrava-se na segurança de Estado. A superação da concepção arcaica de ordem pública, com contornos morais e não respeitantes dos interesses das minorias e, portanto, incompatível com o moderno Estado Democrático, impulsionou uma nova compreensão de ordem pública, agora baseada na noção de perigo<sup>3</sup> (FILOCRE, 2017, p. 28), e voltada à proteção dos interesses públicos legalmente reconhecidos, em especial os direitos fundamentais. Nesse sentido:

O exercício da coação legítima para a manutenção do Estado continua presente, mas vinculada à garantia de direitos, da ordem como meio para a promoção de direitos de todos. Com isso, direciona-se corretamente o exercício do monopólio da coação estatal e, como a visão é global e muito mais ampla, a atividade de segurança pública, em seu viés preventivo (evitar que ocorram infrações penais e outras lesões a direitos), repressivo (punir proporcionalmente infrações penais e outras lesões a direitos concretizadas), ressocializador (de infratores penais) e promotor de direitos (efetivando direitos sociais e econômicos de todos, inclusive para prevenir infrações penais), passa a enfocar resultados e eficiência para a maior promoção de direitos e a maior diminuição possível da violência interpessoal, da criminalidade e da lesão a direitos. (Glina, 2020, p. 28)

Em suma, segundo o texto constitucional, segurança pública pode ser compreendida como o “direito fundamental à prestação de serviços públicos eficientes e suficientes para a proteção e promoção das liberdades e dos direitos das pessoas” (Glina, 2020, p. 86), abrangendo a segurança pessoal, a ordem pública, a saúde e a moral pública. Trata-se da garantia, ensina Glina (2020, p. 86), contra ataques de diversas naturezas, por condutas comissivas, omissivas ou culposas, que ofendam os bens jurídicos sobretudo penalmente

<sup>1</sup> Em razão da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, Glina (2020, p. 79) defende que se trata de um direito que pode ser exercido igualmente em face de particulares que pretendam ofender a segurança alheia.

<sup>2</sup> Segundo análise realizada por Glina (2020, p. 126), o termo “segurança pública” foi utilizado na Constituição Imperial (1824), na Constituição do Estado Novo (1937) e na atual Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), mas somente nesta última houve o deslocamento da segurança pública do seu viés punitivista formalista, focada na soberania estatal interna de manutenção do Estado e da ordem como status quo, para o plano da proteção dos direitos das pessoas (Glina, 2020, p.27).

<sup>3</sup> Segundo Filocre (2017, p. 71), o perigo é uma lesão futura determinável a bens jurídicos protegidos, decorrente de situações ou condutas que, com probabilidade suficiente e em tempo definido, possam causar dano. No Direito de Polícia de Segurança Pública, o conceito vincula-se especificamente a perigos derivados de condutas tipificadas como crime, justificando a intervenção estatal preventiva e restritiva.

tutelados, tais como a vida, a liberdade e a propriedade. Assim, a segurança pública constitui um direito fundamental, direito social, dever do Estado e responsabilidade de todos.

Por estar umbilicalmente ligada à garantia geral dos demais direitos humanos, especialmente da liberdade, a segurança é “um direito garantidor, que, para garantir, precisa restringir pondo limites ao exercício legítimo dos outros direitos, impedindo que o exercício ilimitado, abusivo ou desviado por alguém impeça o gozo dos direitos de outrem” (Glina, 2020, p. 26)<sup>4</sup>. Desse modo, a produção normativa e o serviço de segurança pública devem ser orientados por essa visão democraticamente ampliada que procura promover o bem-estar geral, não havendo que se falar em antagonismo entre segurança pública e demais direitos humanos, mas sim complementaridade e instrumentalidade, uma vez que a primeira se coloca como condição de possibilidade para o exercício dos segundos.

Desse modo, a questão da segurança pública é essencial para o desenvolvimento do país. Na visão de Moraes (2025, p. 888), o maior desafio institucional brasileiro é “evoluir nas formas de combate à criminalidade, efetivando um maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais na investigação à criminalidade organizada, na repressão à impunidade e na punição da corrupção”. Em face da magnitude dos bens jurídicos em risco, tais como a vida, a dignidade, a honra, a incolumidade física e o patrimônio dos indivíduos, torna-se imperativo que o Poder Público estabeleça uma legislação que fortaleça a união dos três Poderes, bem como do Ministério Público na área de persecução penal, no âmbito dos Estados da Federação, e paute a prestação da segurança pela eficiência. Este princípio, que conforme o autor, é garantia fundamental para a estabilidade democrática, deve orientar a atividade estatal para a efetividade do bem comum, a eficácia e a busca contínua da qualidade no serviço prestado.

O princípio da eficiência, consagrado na CF/88 (art. 37, caput), impõe à Administração Pública e a seus agentes a obrigação de perseguir o bem comum de maneira imparcial, transparente, participativa e “sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários” para otimizar a utilização dos recursos públicos e garantir uma maior rentabilidade social, conforme destaca o Ministro Alexandre de Moraes (Brasil, 2025). A eficiência no serviço público, portanto, está direcionada tanto para as finalidades essenciais da atividade estatal, quanto para as condições necessárias para que o

---

<sup>4</sup> Conforme ensina Moraes (2025, p. 889) a ruptura da segurança pública é tão grave que a Constituição Federal prevê mecanismos de exceção para lidar com crises de estabilidade institucional. O estado de defesa pode ser decretado para preservar ou restabelecer prontamente a ordem ou a paz social em locais restritos, admitindo-se a restrição de diversos direitos fundamentais (art. 136). Caso tal medida se mostre insuficiente, a Carta Magna, em seu art. 137, inciso I, ainda permite a decretação do estado de sítio.

agente público exerce bem suas funções, explica o Ministro. Isso se traduz em garantir os meios e a margem de atuação adequados, não limitando excessivamente suas competências, nem os direitos fundamentais, e possibilitando uma intervenção eficaz contra o perigo.

Assim, embora a garantia da segurança pública constitua um direito fundamental, é crucial reconhecer que as ações estatais nesse domínio possuem elevado potencial de restringir os demais direitos fundamentais dos indivíduos. Nesse sentido, é de suma importância realizar a distinção clara das funções de cada um dos órgãos que compõem esse sistema. Essa separação funcional, seja no âmbito do direito de polícia (de viés preventivo), seja no âmbito do direito de persecução penal (de natureza repressiva), é necessária porque as atuações destes órgãos afetam os direitos individuais de maneira diversa e, consequentemente, exigem justificações e regimes jurídicos próprios, premissas que orientarão o exame das competências constitucionais a ser desenvolvido adiante.

## **2.2 O poder de polícia de Segurança Pública em sentido material, o controle de perigos e as distinções entre as funções administrativa e judiciária**

Definida como dever estatal e responsabilidade de todos, a eficiência na segurança pública constitui um imperativo constitucional voltado à proteção da ordem e da incolumidade social. Essa atuação deve, necessariamente, conciliar a preservação do patrimônio e das pessoas com o respeito irrestrito às garantias individuais. Em razão dessa natureza de prerrogativa fundamental, cabe à Administração Pública, valendo-se do seu poder de polícia, condicionar o exercício dos direitos fundamentais individuais ao bem-estar coletivo (Di Pietro, 2025, p. 133). Conforme ensina Moraes (2025, p. 889), o serviço de segurança pública é prestado pelo Estado por meio dos seus dois grandes ramos, a polícia judiciária e a polícia administrativa. Essa classificação das atuações de segurança pública é classicamente feita pela doutrina em decorrência do princípio formal da separação das autoridades judiciárias e administrativas, e sua linha de distinção fundamental reside na ocorrência ou não do ilícito penal.

A polícia judiciária atua, principalmente, de forma repressiva, agindo após a ocorrência do crime para a apuração da autoria e da materialidade, sendo exercida sobretudo pelas Polícias Civis e pela Polícia Federal (Mazza, 2023, p. 152). Nesse mesmo sentido, Filocre (2017, p. 44) destaca que essa polícia volta-se especificamente à elucidação dos delitos e perseguição dos supostos autores de infrações penais, atuando predominantemente sobre as pessoas, e relacionando-se, muito especialmente, com a liberdade de ir e vir. A

pólicia administrativa, por sua vez, tem caráter predominantemente preventivo, atuando antes de o crime ocorrer. Também compreendida como polícia de segurança pública (Filocre, 2017, p. 41), cumpre-lhe fundamentalmente atuar antes da infração, de maneira a prevenir para que o perigo desta não aconteça. Mazza (2023, p.152) destaca sua associação ao chamado policiamento ostensivo, realizado notadamente pela Polícia Militar.

Para a compreensão exata das competências em segurança pública, é imperativo distinguir as modalidades de policiamento, uma vez que a natureza da atuação define os limites da intervenção estatal. O policiamento preventivo constitui o gênero de atividade que busca evitar a ocorrência do ilícito penal por meio da vigilância e da antecipação ao risco. Dele deriva o policiamento ostensivo, caracterizado pela presença fardada e visível do agente com o intuito de inibir crimes e interromper infrações em curso, uma atribuição que a CF/88 vinculou tipicamente às forças militares. Em contrapartida o policiamento comunitário, destaca Teixeira (2008, p. 31), fundamenta-se numa filosofia de proximidade, integração e parceria com a população para a resolução de problemas locais e prevenção social do crime.

Filocre, em sua obra “Direito Policial Moderno: Polícia de Segurança Pública no Direito Administrativo Brasileiro” (2017), explica que a polícia administrativa da divisão clássica é, em sua essência, a polícia de segurança pública em sentido material, sendo o ramo que concentra as atividades voltadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas. Com as transformações do Estado Social estabelecidas pela CF/88, a função da polícia de segurança pública é redefinida como a atividade estatal voltada ao controle de perigos gerados por comportamentos individuais ou fatos da natureza, com o foco na proteção de interesses públicos legalmente reconhecidos, em especial os direitos fundamentais.

Diante da redefinição do conceito de ordem pública como controle de perigos, a atividade policial de segurança pública em sentido material passa a ser o eixo da discussão sobre as competências. Perturbações da ordem são entendidas como situações de perigo a que estão expostos os direitos fundamentais, exigindo a atuação estatal. A polícia de segurança pública de controle de perigos decorrentes da criminalidade, especificamente, tem por objetivo manter o nível de perigo em um patamar condizente com as condições econômicas e sociais da sociedade, sendo este o conceito moderno e específico de ordem pública no direito policial. Essa finalidade impõe que a atuação se dê com rigoroso respeito aos princípios da legalidade, proporcionalidade e proibição de excesso.

A polícia de segurança pública atua, portanto, como um mecanismo essencial e de intervenção direta para proteger os direitos dos particulares face à ameaça ou violação da segurança pública, não havendo que se falar em subsidiariedade na intervenção policial. Isso

impõe que a distinção entre as polícias não seja puramente funcional, mas sim orgânica, pautada na preponderância da finalidade. A polícia de segurança pública atua de forma essencialmente preventiva, enquanto a polícia judiciária atua de forma essencialmente repressiva. O uso de um critério puro se torna inconveniente, dada a mutabilidade e a natureza eclética das atuações que buscam a eficácia na proteção social.

Há que se ter toda cautela, entretanto, no atribuir às polícias atividades que não lhe são típicas, especialmente porque, materialmente, essas atividades possuem naturezas jurídicas distintas (Filocre, 2017, p. 43). Desse modo, o desenho de competências no Estado Democrático de Direito não é aleatório, mas sim um mecanismo essencial de controle para assegurar uma atuação democrática, impedir o desvio de finalidade e evitar o abuso de poder por parte dos agentes estatais. É sob esta perspectiva de delimitação funcional, como guardiã das garantias fundamentais, que a Constituição Federal atribuiu a órgãos distintos competências devidamente delimitadas para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas, conforme será detalhado no tópico a seguir por meio da análise do art. 144 e das funções específicas dos seus órgãos descritos.

### **2.3 O regime constitucional da Segurança Pública: análise do art. 144 e a posição das Guardas Municipais (GMs)**

No plano constitucional, o tema da Segurança Pública<sup>5</sup> é especificamente tratado no art. 144, cujo caput estabelece que a segurança pública, no que diz respeito à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio<sup>6</sup>, é exercida, segundo os itens I a VI do mesmo artigo, pelos seguintes órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, e polícias penais federal, estaduais e distrital<sup>7</sup>. Conforme ressalva Moraes (2025, p. 891), “a taxatividade constitucional em relação aos órgãos de segurança pública, entretanto, não

<sup>5</sup> Critica-se a disposição constitucional, pois além de não prever como seria exigida a “responsabilidade de todos” pela segurança pública, também não previu a integração de ações, planejamentos e sistemas de informação dos órgãos de segurança pública. Limitou-se o legislador a prever como sendo responsáveis pela segurança pública somente os órgãos policiais que compõem o aparato repressivo e investigatório estatal (GLINA, 2020, p. 114).

<sup>6</sup> Embora o constituinte tenha enfatizado o patrimônio, o escopo é proteger os direitos humanos e fundamentais, sejam quais forem, pois a propriedade material e imaterial não parece ser tão mais relevante do que os demais direitos humanos (GLINA, 2020, p. 115).

<sup>7</sup> Uma das críticas que se faz a essa repartição constitucional diz respeito à perspectiva limitada de segurança pública no Brasil, com atribuições de funções específicas somente a órgãos policiais, que não são integrados em um país de dimensão continental, desconsiderando a necessidade de uma atuação em rede de todo arcabouço estrutural do Estado, incluindo os demais Poderes, pois suas atuações isoladas não são suficientes para trazer os resultados sociais e promover integralmente o direito, conforme ensina Glina (2020, p. 121).

impede a criação pelas Constituições ou legislações estaduais de órgãos ou entidades de polícia técnico-científica, sem atribuições de segurança pública”<sup>8</sup>, facultando aos estados federados a possibilidade de criarem órgãos auxiliares à atividade policial.

Ao decorrer do seu texto, o dispositivo delimita as competências dos órgãos responsáveis pela segurança pública dispostos em seus incisos. Em linhas gerais, a Polícia Federal atua como polícia judiciária da União, na investigação de crimes federais (art. 144, § 1º); a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal patrulham ostensivamente as vias federais (art. 144, § 2º e 3º); as Polícias Civis, polícia judiciária, realizam investigação criminal residual (art. 144, § 4º); as Polícias Militares realizam o patrulhamento ostensivo e a preservação da ordem pública, enquanto o Corpos de Bombeiros Militares executam atividades de defesa civil, prevenção e combate a incêndios (art. 144, § 5º) e; por fim, as Polícias Penais são responsáveis pela segurança e custódia nos estabelecimentos prisionais da unidade federativa a que pertencem (art. 144, § 5º-A).

O parágrafo 6º localiza as polícias militares e os corpos de bombeiros militares como forças auxiliares e reserva do Exército e as subordinam, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, responsáveis pela direção administrativa, funcional e financeira das polícias. Em seguida, o parágrafo 7º, determina que a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública serão disciplinados por lei de modo a garantir a eficiência de suas atividades. Ainda, o art. 144 prevê a fixação da remuneração dos servidores policiais no termos do art. 39, §4º da CF/88<sup>9</sup> (art. 144, § 9º), como também, após EC nº 82 de 2014, disciplina que a segurança viária, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, será exercida pelos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito (competência comum), para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas, compreendendo a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente (art. 144, § 10º).

O fator de desequilíbrio dessa repartição é a inserção das Guardas Municipais (GMs) no § 8º deste dispositivo, no qual consta a possibilidade dos Municípios constituírem Guardas

<sup>8</sup> No julgamento da ADI nº 2861/SP. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 29 de maio de 2020, fixou-se a tese de que “as Constituições Estaduais podem criar órgãos ou entidades que desempenhem funções auxiliares às atividades policiais, sem atribuições de segurança pública”.

<sup>9</sup> “Art. 39, § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. No entanto, conforme destaca Zago e Carvalho (2015, p. 9), a ambiguidade do texto constitucional gerou uma situação esquizofrênica: no plano discursivo, as GMs foram reduzidas a meros “vigilantes patrimoniais”; na prática, impulsionadas pelo anseio popular por mais segurança, elas assumiram um papel relevante nas políticas de segurança pública. É essa ambiguidade que a Lei nº 13.022/2014, o Estatuto Geral das Guardas Municipais, tentou sanar, ao conferir às GMs a função de “proteção municipal preventiva” e um rol extenso de competências, como será visto no capítulo seguinte.

### **3 O ESTATUTO E O CONCEITO JURÍDICO DA GUARDA MUNICIPAL**

O presente capítulo se dedica a explorar a evolução e a atualidade do conceito jurídico da Guarda Municipal (GM), que transita entre a restrição imposta pela topografia constitucional e a ampliação de suas atribuições por meio da legislação infraconstitucional e da jurisprudência. Inicialmente será feita a análise do Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/14), detalhando sua identidade e o vasto rol de competências que, ao conferir-lhes o patrulhamento preventivo, gerou a principal tensão jurídica com a Polícia Militar. Em seguida, será abordado sobre a evolução jurisprudencial, que culminou no reconhecimento da GM como integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); na pacificação promovida pela ADPF 995, que declarou inconstitucionais as interpretações restritivas e pelo Tema 656, que legitimou o policiamento ostensivo e comunitário. Por fim, se discutirá a problemática da prisão em flagrante e os limites da busca pessoal, contrapondo o flagrante visível do flagrante obtido por meio de abordagens, o que constitui o cerne do debate sobre o exercício do "policíamento de fato" pela Guarda Civil.

#### **3.1 O Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/14): identidade, competências e a tensão jurídica com o policiamento ostensivo**

Fruto do Projeto de Lei 1.332/2003, que ao longo de sua tramitação passou por diversas modificações decorrentes de apensamentos de projetos correlatos e da apresentação de diversos substitutivos, em 08 de agosto de 2014, foi promulgada a Lei Federal nº 13.022, que instituiu normas gerais para as GMs, disciplinando o § 8º do art. 144 da CF/88.

O Estatuto Geral das Guardas Municipais, definiu com maior precisão a identidade desses órgãos, ao conceituá-los, em seu art. 2º, como “instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas” aos quais incumbe “a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal”.

O caráter civil demarca sua distinção em relação às Polícias Militares e às Forças Armadas, reforçado pela vedação à manutenção de órgão de formação e aperfeiçoamento destinado às forças militares (art. 12, § 3º); à sujeição a regulamentos disciplinares militares (art. 14, parágrafo único); e à utilização de denominação idêntica a das forças militares quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações (art. 19).

A uniformização é disciplinada no art. 21, e dispõe que “as guardas municipais utilizarão uniforme e equipamentos padronizados, preferencialmente, na cor azul-marinho”,

padronização essa que somente não atingiu a denominação<sup>10</sup>, considerando a faculdade de utilização de outros nomes consagrados pelo uso, conforme parágrafo único do art. 22<sup>11</sup>.

Por fim, o Estatuto trouxe de forma expressa a autorização para o porte de armas. As restrições anteriormente impostas pelo Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003), relacionadas a critérios demográficos, foram declaradas inconstitucionais pelas ADIN 5538, ADIN 5948 e ADC 38, subsistindo, no entanto, a restrição do porte, nos termos do §7º do art. 6º, que preceitua que “aos integrantes das guardas municipais dos Municípios que integram regiões metropolitanas será autorizado porte de arma de fogo, quando em serviço”<sup>12</sup>.

Estando delimitado com maior nitidez o conceito desta instituição, no que tange às competências gerais e específicas conferidas às Guardas Municipais, o Capítulo III, que disciplina esse tema, merece uma especial atenção, pois dele emergem as divergências jurisprudenciais mais relevantes acerca do tema.

Segundo o art. 4º, “é competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município”. Em seguida, um vasto rol de competências específicas é descrito no art. 5º, ao longo dos seus dezoito incisos. Dentre as atribuições arroladas, algumas dizem respeito à defesa patrimonial e proteção municipal direta (I, II, VII, XV), bem como à segurança de pessoas (III, V, XVII, XVIII); outras à interação social e a colaboração com outros órgãos, apontando para uma ação integrativa na área de segurança pública (IV, VIII, IX, X, XI, XII, XVI, XIV) e; também, à fiscalização, regulação e atendimento imediato de ocorrências (V, VI<sup>13</sup>, XIII, XIV).

Conforme concluído por Zago e Carvalho (2015, p. 5), observa-se uma ênfase especial do legislador no caráter preventivo e integrado da atividade das Guardas Municipais. No entanto, algumas das atribuições conferidas<sup>14</sup>, foram objeto da Ação Direta de

<sup>10</sup> “A exemplificar o patente desvirtuamento das GMs na atualidade, registra-se que muitas delas estão alterando suas denominações para Polícia Municipal. Ademais, inúmeros municípios (...) estão equipando as suas guardas com fuzis, equipamentos de uso bélico, de alto poder letal e de uso exclusivo das Forças Armadas.” (Recurso Especial 1.977.119/SP, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, DJe de 23/8/2022)

<sup>11</sup> “Art. 22, Parágrafo único. É assegurada a utilização de outras denominações consagradas pelo uso, como guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana e guarda civil metropolitana.”

<sup>12</sup> Há discussão atual sobre o porte de arma de fogo pelos GMs fora do serviço. O HC nº 884386 - DF (2024/0003786-0) versava sobre essa temática, no entanto, foi indeferido liminarmente, ao fundamento de que conjecturas hipotéticas não são suficientes para justificar a utilização do remédio constitucional.

<sup>13</sup> O inciso prevê: “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” e o RE 658.570 MG, fixou a seguinte tese: “é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”.

<sup>14</sup> Alguns dos dispositivos que foram objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade: Art. 2º Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal. Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais: I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; II - preservação da vida, redução do

Inconstitucionalidade nº 5.156<sup>15</sup>, ao argumento de que o teor dos dispositivos violava a repartição de competências ao ampliar indevidamente o escopo constitucionalmente delimitado de atuação das GMs, invadindo atribuições dos demais órgãos de segurança, especialmente da Polícia Militar (PM).

Dessa forma, embora o Estatuto tenha dado identidade e legitimidade à instituição, o vasto rol de competências específicas gerou a principal tensão jurídica, ao conferir-lhes atribuições que, na prática, assemelham-se ao policiamento ostensivo e preventivo geral, extrapolando a função constitucional de proteção patrimonial. Essa ampliação de natureza legislativa causou divergência no Judiciário, notadamente no Superior Tribunal de Justiça (STJ), que passou a questionar e a limitar a atuação da GM, culminando na necessidade de intervenção do Supremo Tribunal Federal (STF), através da ADPF 995, para pacificar o entendimento, tornando a natureza e o alcance das atribuições das Guardas o ponto central da discussão a ser explorada a seguir.

---

sofrimento e diminuição das perdas; III - patrulhamento preventivo. Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais: 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; 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; 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; XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas; XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário; XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte; XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal; XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignitários; 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.

<sup>15</sup> A ADI nº 5.156 foi extinta nos seguintes termos: “como verificado anteriormente, mantenho o entendimento de que a presente ação não preenche os requisitos para seu conhecimento, uma vez que a Federação Nacional de Entidades Oficiais Militares Estaduais – FENEME não possui legitimidade para sua propositura. Assim, como verificado anteriormente, mantenho o entendimento de que a presente ação não preenche os requisitos para seu conhecimento, uma vez que a Federação Nacional de Entidades Oficiais Militares Estaduais – FENEME não possui legitimidade para sua propositura. Ante o exposto, voto por negar provimento ao agravo.”

### 3.2 A evolução jurisprudencial do STF (ADPF 995 e Tema 656) e o novo status da Guarda Municipal como órgão de Segurança Pública

Como exposto, o fato da Guarda Municipal não estar prevista entre os incisos do art. 144 da CF/88 propiciou uma interpretação restritiva quanto ao alcance de sua atuação, sendo-lhe negada qualquer função no combate à criminalidade. Essa interpretação, no entanto, não impediou que esse órgão adquirisse na prática, diante de novas realidades e demandas, um papel cada vez mais relevante nas políticas de segurança pública (Zago; Carvalho, 2015, p. 2). Nesse sentido, a jurisprudência passou a reconhecer a crescente atuação das Guardas Civis no patrulhamento urbano e no enfrentamento à criminalidade, e acompanhou essa realidade fática. O STF no julgamento do RE nº 846.854 SP (Brasil, 2012), destacou que:

[...] cabe chamar a atenção para a circunstância de que as Guardas Municipais são instituições envolvidas na atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, CF). A Lei Federal 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas, estabelece a natureza, princípios e competências desses órgãos, conforme transscrito abaixo: (...).

As Guardas Municipais são previstas constitucionalmente no artigo 144, do Capítulo III, Título V (“Da segurança pública”), portanto, cumprem papel nas atividades estatais de segurança pública, conforme expressa previsão constitucional e regulamentação legal, desempenhando função pública essencial à manutenção da ordem pública, da paz social e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público, em especial de bens, serviços e instalações do Município.

Assim sendo, incide no caso o entendimento recentemente firmado neste Plenário, no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. Edson Fachin, do qual figuro como redator para acórdão, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017), no qual firmada a tese de que “O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública. (Brasil, 2012)

Desse modo, foi reconhecido o exercício de atividades de segurança pública pelas GMs, essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade. Em consonância com esse entendimento, o foco no caráter preventivo e integrado das Guardas, foi legalmente ratificado com a Lei nº 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e, reconhecendo o seu papel na segurança pública (art. 9º, §2º), incluiu expressamente a instituição como integrante operacional do Sistema. Apesar da previsão legal, a controvérsia relativa ao reconhecimento das GMs como agentes de segurança pública, persistiu na jurisprudência, em razão da questão topográfica constitucional, o que polarizou o debate interpretativo em duas vertentes.

A primeira, de cunho mais restritivo, sustenta que, por não estarem previstas nos incisos I a VI do art. 144 da CF/88, as GMs não possuem atribuição primária de preservação da ordem pública, limitando sua competência à função estritamente patrimonial de proteger os bens municipais. A segunda, de caráter ampliativo, enquadra a instituição como força de

segurança pública, defendendo que a sua inclusão no corpo do art. 144, que trata de segurança pública, em conjunto com sua integração ao SUSP, indica que sua função protetiva deve ser entendida de forma mais abrangente, englobando a proteção sistêmica da população que utiliza os bens municipais, o que inevitavelmente leva ao policiamento preventivo.

A existência de controvérsia judicial relevante foi formalmente reconhecida no julgamento da ADPF 995, em 2023. Na ocasião, o Ministro Relator Alexandre de Moraes destacou a farta jurisprudência<sup>16</sup> do STJ, que interpretava a exclusão da GM do rol dos incisos do art. 144 da CF/88 como uma opção deliberada do constituinte. Sob essa ótica restritiva, a Corte entendia que as GMs não possuíam atribuições ostensivas ou investigativas típicas de polícia, resultando na limitação da atuação deste órgão em determinados contextos, como no patrulhamento urbano ou na realização de busca pessoal em caso de flagrante delito, por não se tratar de órgão de segurança pública previsto no rol taxativo do art. 144 da Constituição.

Desse modo, ao julgar a ADPF 995, o STF buscou pacificar a divergência interpretativa existente. O Tribunal decidiu conceder interpretação conforme à Constituição ao art. 4º da Lei 13.022/14<sup>17</sup> e ao art. 9º da 13.675/18<sup>18</sup>, “declarando inconstitucional todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública”.

Após a decisão pacificadora da ADPF 995, foi promulgado o Decreto nº 11.841/2023 para regulamentar a atuação ampliada da Guarda Civil. O Decreto reafirma a inclusão das GMs como órgãos operacionais do SUSP (art. 2º)<sup>19</sup> e legitima sua atuação para além da estrita proteção patrimonial, conferindo-lhes a prerrogativa de realizar patrulhamento preventivo e colaborativo com os demais órgãos de segurança pública. Essa regulamentação avançou ao conceituar “ocorrência emergencial” (art. 3º, §1º)<sup>20</sup> e, especialmente, ao detalhar a atuação da

<sup>16</sup> O acórdão cita o AgRg no HC n. 749.016/SP, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 21/6/2022, DJe de 27/6/2022 e o HC n. 704.964/SP, relator Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Sexta Turma, julgado em 9/8/2022, DJe de 15/8/2022.

<sup>17</sup> “Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município”.

<sup>18</sup> “Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica”.

<sup>19</sup> “Art. 2º As guardas municipais, órgãos operacionais do Sistema Único de Segurança Pública, nos termos do disposto no inciso VII do § 2º do art. 9º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, poderão realizar patrulhamento preventivo, sem prejuízo das competências dos demais órgãos de segurança pública federais, estaduais e distritais”.

<sup>20</sup> “Art. 3º, § 1º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se ocorrência emergencial aquela cujas características exijam a atuação célere e imediata dos órgãos de segurança pública e configurem grave dano ou risco de dano à vida e à segurança das pessoas e do patrimônio”.

GM diante de ilícitos penais (art. 5º)<sup>21</sup>. Tais dispositivos consolidam sua função como vínculo essencial entre o atendimento imediato da ocorrência, com poder de prisão em flagrante e custódia do local do crime, formalizando a prática do chamado “policíamento de fato”.

Não obstante tenha se alicerçado o reconhecimento da GM como órgão de segurança pública, a ambiguidade persistiu no que tange à extensão das atribuições conferidas. Embora o texto constitucional e o Estatuto estabeleçam o foco na proteção patrimonial municipal, a natureza das competências atribuídas, como a prevenção de infrações penais e o atendimento de emergências, inevitavelmente a coloca em uma zona de sobreposição com as atribuições da Polícia Militar que, tradicionalmente, possui responsabilidade constitucional para o patrulhamento ostensivo e preservação da ordem pública (art. 144, § 5º, CF/88)<sup>22</sup>.

Em 2025, o STF, ao julgar o RE nº 608.588 (Brasil, 2025) – Tema 656<sup>23</sup> – com Repercussão Geral, de relatoria do Ministro Luiz Fux, novamente, tentou pacificar parte da controvérsia, declarando constitucional o art. 1º, I, da Lei 13.866/2004<sup>24</sup> do Município de São Paulo, em sua redação original e na redação dada pela Lei 14.879/2009<sup>25</sup>, fixando a tese de constitucionalidade do exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, incluindo o policiamento ostensivo e comunitário, desde que respeitada as atribuições dos demais órgãos de segurança pública e excluída qualquer atividade policial judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF/88.

Assim, embora o STF tenha referendado o “policíamento de fato” ao interpretar a “proteção preventiva” como sinônimo de “policíamento ostensivo”, o debate jurisprudencial

<sup>21</sup> “Art. 5º Na hipótese de ocorrências que configurem ilícito penal, as guardas municipais poderão: I - realizar a prisão em flagrante dos envolvidos, na forma prevista nos art. 301 e art. 302 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; II - apresentar o preso e a correspondente notificação circunstanciada da ocorrência à polícia judiciária competente para a apuração do delito; e III - contribuir para a preservação do local do crime, quando possível e sempre que necessário”.

<sup>22</sup> “Art. 144, § 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil”.

<sup>23</sup> Trata-se de recurso extraordinário em que se discutiu, à luz do art. 144, § 8º, da CF/88, o limite da atuação legislativa dos municípios para fixar as atribuições de suas guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município e fixaram a tese de que é “constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional”

<sup>24</sup> “Art. 1º, I - exercer, no âmbito do Município de São Paulo, o policiamento preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos”.

<sup>25</sup> “Art. 1º, I - exercer, no âmbito do Município de São Paulo, as ações de segurança urbana, em conformidade com as diretrizes e programas estabelecidos pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana, promovendo o respeito aos direitos humanos”.

não se encerrou. Pelo contrário, essa ampliação de competências suscita questionamentos profundos sobre a segurança jurídica das abordagens de rua e a validade dos elementos probatórios colhidos sem uma atribuição constitucional primária clara. A próxima seção se dedicará, portanto, à análise dos limites dessa nova autoridade, notadamente na sua relação com as prisões em flagrante e os atos de busca pessoal.

### **3.3 A problemática da prisão em flagrante pela Guarda Municipal e os limites da busca pessoal**

O policiamento ostensivo é a modalidade de segurança pública caracterizada pela presença visível e explícita de agentes nas áreas públicas, com o objetivo primordial de preservação da ordem pública, com a prevenção/repressão imediata de delitos. Constitucionalmente, essa atribuição é reservada de forma primária às Polícias Militares (art. 144, § 5º), que utilizam o patrulhamento como principal meio de dissuasão e controle social.

Já a noção de flagrância, como explica Carnelutti (1950, p.77 *apud* Aury, 2025, p. 736), é a “visibilidade do delito”. Na mesma linha, Cordero (2000, p. 410 *apud* Aury, 2025, p. 736) adverte que o flagrante traz a ideia de coisas percebidas no momento em que ocorrem<sup>26</sup>. A certeza visual da prática do crime, conforme pontua Aury (2025, p. 736), e consoante o art. 301 do CPP<sup>27</sup>, gera o dever às autoridades policiais e seus agentes, e a faculdade aos particulares, de evitar a continuidade da ação delitiva, podendo, para tanto, deter o autor. À luz desses conceitos, a relação do policiamento ostensivo com a prisão em flagrante é crucial: o cerne do patrulhamento é justamente colocar o agente de segurança em posição de presenciar a prática de crimes no momento em que estão ocorrendo, sendo a presença em locais de recorrente prática delitiva uma das principais estratégias utilizadas.

É neste ponto de interseção, a ocorrência de um flagrante delito, que a atuação das Guardas Municipais converge com a da Polícia Militar. Embora as GMs tenham foco constitucional na proteção patrimonial, o patrulhamento preventivo que realizam, inevitavelmente as coloca em contato com situações de flagrante. Neste cenário, a Guarda Civil age, não por competência constitucional de policiamento ostensivo, mas pela

---

<sup>26</sup> Nos termos do art. 302 do CPP, considera-se em flagrante delito quem: I - está cometendo a infração penal; II - acaba de cometê-la; III - é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração; IV - é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração.

<sup>27</sup> “Art. 301. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”.

inevitabilidade de sua presença na via pública e pelo dever funcional<sup>28</sup> de intervir em uma ocorrência criminosa, de forma que a jurisprudência do STJ, embora limite a atuação da GM à proteção patrimonial, frequentemente valida as prisões em flagrante efetuadas, recorrendo ao conceito de "qualquer do povo" para legitimar a prova obtida na repressão imediata ao crime.

A problemática central reside, contudo, nos instrumentos utilizados pela GM para alcançar a situação de flagrante, sendo necessária a distinção entre a situação de flagrante propriamente dito do flagrante após abordagem e revista ("stop and frisk")<sup>29</sup>. A primeira situação, sob os conceitos de flagrância acima mencionados, é a percepção sensorial de um fato típico, um encontro voluntário desprovido de propósito investigativo contra o indivíduo abordado; a segunda, como leciona Nicolitt e Lourenço (2022, p. 5), é um encontro coercitivo, uma retenção investigativa ou, em outros termos, o resultado obtido a partir de uma fundada suspeita, seguida de uma abordagem e revista. Tradicionalmente, essa revista pessoal baseada em "fundada suspeita" (art. 244 do CPP)<sup>30</sup> é uma prerrogativa de agentes policiais.

Nesse viés, como ensina Filocre (2015, p. 37), é oportuno esclarecer que atos policiais de segurança pública se distinguem de atos ou ações de segurança pública, estes mais amplos que aqueles. Enquanto os atos policiais se relacionam com o controle de perigos decorrentes da criminalidade, como a busca pessoal a partir da fundada suspeita; as demais ações de segurança pública têm a ver com as origens, causas e soluções da criminalidade e, por serem mais genéricas e menos invasivas, podem e devem ser exercidas por outras autoridades e órgãos da Administração, embora não arrolados expressamente na Constituição Federal.

Assim, as GMs poderiam praticar atos de segurança pública, desde que não caracterizadamente de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por restrição imposta pelo caput do art. 144 da CF/88, de modo a ser perfeitamente aceitável a prática de atos de segurança pública, como o patrulhamento

<sup>28</sup> Conforme REsp n. 1.977.119/SP, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 16/8/2022, DJe de 23/8/2022, "da mesma forma que os guardas municipais não são equiparáveis a policiais, também não são cidadãos comuns. Trata-se de agentes públicos com atribuição sui generis de segurança, pois, embora não elencados no rol de incisos do art. 144, caput, da Constituição, estão inseridos § 8º de tal dispositivo; dentro, portanto, do Título V, Capítulo III, da Constituição, que trata da segurança pública em sentido lato. Assim, se por um lado não podem realizar tudo o que é autorizado às polícias, por outro lado também não estão plenamente reduzidos à mera condição de "qualquer do povo"; são servidores públicos dotados do importante poder-dever de proteger o patrimônio municipal, nele incluídos os seus bens, serviços e instalações".

<sup>29</sup> O conceito de Stop and Frisk (abordagem e revista) foi delineado pela Suprema Corte americana (caso *Terry v. Ohio*) e consiste em dois atos principais: o Stop, visto como uma detenção ou abordagem policial coercitiva que restringe temporariamente a liberdade ambulatorial para fins de investigação no local; e o Frisk, que é a revista entendida como a inspeção das vestes do indivíduo, com o estrito objetivo de encontrar armas capazes de vulnerar a integridade física do policial ou de terceiros, conforme ensina Nicolitt e Lourenço (2022, p. 5).

<sup>30</sup> "Art. 244. A busca pessoal independe de mandado, no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar".

preventivo, se bem interpretados os limites de sua atuação (Filocre, 2015, p. 38). Mas, se realizadas abordagens de rotina desvinculadas da finalidade patrimonial, a GM praticaria atos policiais de segurança, invadindo a competência do policiamento ostensivo estadual.

O STJ, em julgados restritivos, chegou a declarar a ilicitude de provas obtidas por GMs que realizaram buscas pessoais sem relação clara com a tutela de bens municipais, tentando frear o desvirtuamento de função. Transcreve-se trecho do Recurso Especial nº 1.977.119/SP (Brasil, 2022) de relatoria do Ministro Rogério Schietti Cruz:

Ao dispor no art. 301 do CPP (LGL\1941\8) que “qualquer do povo poderá [...] prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”, o legislador, tendo em conta o princípio da autodefesa da sociedade e a impossibilidade de que o Estado seja onipresente, contemplou apenas os flagrantes visíveis de plano, como, por exemplo, a situação de alguém que, no transporte público, flagra um indivíduo subtraíndo sorrateiramente a carteira do bolso da calça de outrem e o detém. Diferente, porém, é a hipótese em que a situação de flagrante só é evidenciada após realizar atividades invasivas de polícia ostensiva ou investigativa como a busca pessoal ou domiciliar, uma vez que não é qualquer do povo que pode investigar, interrogar, abordar ou revistar seus semelhantes. (Brasil, 2022)

Em outros termos, a jurisprudência do STJ entende que não é a todo indivíduo que cabe avaliar a presença de fundada suspeita em determinada situação concreta. Consequentemente, a busca pessoal somente será lícita se realizada pelos agentes públicos que possuem, ao mesmo tempo, a atribuição para definir a presença de tais indícios e para realizar a abordagem seguida de revista. Porém, o STF, após o julgamento da ADPF 995 e do Tema 656, conferiu uma interpretação mais ampla, reconhecendo a GM como parte do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e legitimando o policiamento ostensivo e comunitário, o que torna o debate sobre a legalidade da abordagem policial pela guarda objeto de contínuas divergências.

Em conclusão, a atuação da Guarda Municipal opera em um limbo jurídico-prático. Embora a lei a restrinja à "proteção municipal", a realidade e a necessidade social a impulsionam ao "policiamento de fato". A legalidade de seus instrumentos, como abordagens e buscas, é o ponto fundamental que o Direito e a Jurisprudência tentam, constantemente, equacionar, tornando imperativa uma análise detida dos argumentos e impactos decorrentes das visões ampliativas e restritivas dos Tribunais Superiores que buscam delinear os limites da autoridade da Guarda Municipal.

## 4 A POSIÇÃO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

O presente capítulo se dedica a analisar a evolução e a posição atual dos dois principais tribunais superiores brasileiros - o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF) - quanto à natureza jurídica, aos limites e à extensão das atribuições das Guardas Municipais. Será abordada a linha histórica do STJ, que, partindo de uma flexibilidade baseada no permissivo legal de prisão em flagrante, migrou para uma postura restritiva, exigindo a "pertinência temática" para justificar abordagens. Em contraste, será explorada a jurisprudência do STF, notadamente o Tema 656 da Repercussão Geral, que legitimou a atuação ostensiva e comunitária da GM como parte do federalismo de cooperação em prol da segurança pública, divergindo do STJ, sobretudo no que tange à interpretação do que constitui ou não atividade investigativa.

### 4.1 Jurisprudência do STJ: da flexibilidade inicial à restrição da pertinência temática

Historicamente, o STJ sempre reconheceu a possibilidade da prisão em flagrante efetuada por GMs. O fundamento principal para essa validação era que a conduta da Guarda, ao realizar a detenção do autor do delito no momento da ocorrência, estaria amparada na faculdade legal conferida a “qualquer do povo”, e não na competência constitucional específica, nos termos do art. 301 do CPP. Essa linha de entendimento, que valida o ato repressivo imediato, é consistente e atestada por precedentes antigos da Corte:

RHC. PRISÃO EM FLAGRANTE. GUARDA MUNICIPAL. APREENSÃO DE COISAS. LEGALIDADE. DELITO PERMANENTE. 1. A guarda municipal, a teor do disposto no § 8º, do art. 144, da Constituição Federal, tem como tarefa precípua a proteção do patrimônio do município, limitação que não exclui nem retira de seus integrantes a condição de agentes da autoridade, legitimados, dentro do princípio de autodefesa da sociedade, a fazer cessar eventual prática criminosa, prendendo quem se encontra em flagrante delito, como de resto facultado a qualquer do povo pela norma do art. 301 do Código de Processo Penal. 2. Nestas circunstâncias, se a lei autoriza a prisão em flagrante, evidentemente que faculta - também - a apreensão de coisas, objeto do crime. 3. Apenas o auto de prisão em flagrante e o termo de apreensão serão lavrados pela autoridade policial. 4. Argüição de nulidade rejeitada, visto que os acusados, quando detidos, estavam em situação de flagrância, na prática do crime previsto no art. 12, da Lei nº 6.368/76 - modalidade guardar substância entorpecente. 5. RHC improvido. (Brasil, 1998)<sup>31</sup>

Dentro desse contexto, o Tribunal, no RHC nº 9.142/SP, também reconhecia a prescindibilidade de apresentação de mandado de busca e apreensão para efeito de apreensão

---

<sup>31</sup> Nesse mesmo sentido, outros precedentes: HC n. 67.633, Ministro Nilson Naves, DJe de 15/04/2008; HC n. 109.592/SP, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, DJe 29/3/2010; HC n. 287.479, Ministro Sebastião Reis Júnior, DJe de 04/06/2014

do objeto ilícito e prisão do portador ou depositário (Brasil, 2000). Essa interpretação também se estendia ao ponto de considerar legítima a revista pessoal e a busca domiciliar realizadas por esses agentes públicos, desde que estivessem sob o manto da flagrância.

Dessa forma, por um longo período, muitos julgados do STJ legitimaram prisões em flagrante efetuadas por GMs, ancorando-se no entendimento de que, ainda que não esteja inserida no rol das suas atribuições constitucionais, constitui ato legal, em proteção à segurança social. O Tribunal, no julgamento do HC nº 129.932/SP, admite que “se a qualquer do povo é permitido prender quem quer que esteja em flagrante delito, não há que se falar em proibição ao guarda municipal de proceder à prisão” (Brasil, 2009)<sup>32</sup>. Essa permissividade manifesta-se notadamente nos casos de tráfico de drogas, em razão do caráter permanente do tipo,<sup>33</sup> cuja consumação se prolonga no tempo. Assim, conforme entendimento firmado no HC nº 286.546/SP, é considerada lícita a revista pessoal ou domiciliar que ocasione a prisão em flagrante (Brasil, 2015), pois o estado de flagrância justificaria o ato invasivo, atuando a GM como agente repressivo imediato do delito.

Com a ampliação das atribuições conferidas às GMs após advento do Estatuto Geral, a jurisprudência do STJ começou a se posicionar mais restritivamente. Embora o Tribunal tenha mantido o entendimento de que “inexiste óbice à prisão em situação de flagrância, efetivada por guardas municipais, não havendo falar, em tais casos, em ilicitude das provas daí decorrentes”, a Corte, no julgamento do AgRg no AREsp nº 1.800.269/SP, passou a traçar um limite claro, no sentido de que “desempenhada atividade de investigação, deflagrada mediante denúncia anônima, que desborda da situação de flagrância, deve ser mantido o reconhecimento da invalidade das provas dela decorrentes” (Brasil, 2021)<sup>34</sup>. Essa mudança

---

<sup>32</sup> Outros julgados no mesmo sentido: AgInt no AREsp n. 950.569/MS, relator Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Sexta Turma, julgado em 14/2/2017, DJe de 21/2/2017; HC n. 471.229/SP, relator Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 19/2/2019, DJe de 1/3/2019.

<sup>33</sup> Sob o prisma da doutrina crítica contemporânea, o caráter permanente do tráfico de drogas tem funcionado como um estratagema para viabilizar prisões em flagrante a qualquer tempo. Esse recurso técnico-teórico é alvo de severos questionamentos, sendo identificado como uma ferramenta de uma política criminal repressiva voltada à manutenção de um estado de flagrância perpétua. Para aprofundamento: DUARTE, Daniel N.. **Política Criminal Processual Penal: da persecução processual penal à política criminal persecutória**. 1. ed.. São Paulo: Tirant lo Blanch. 2026.

<sup>34</sup> Na hipótese, diante de denúncia anônima, guardas municipais foram até a residência indicada, justificando a entrada no domicílio somente porque o corréu, ao avistar a viatura, fugiu para dentro da casa, na qual os guardas municipais lograram encontrar a droga. Porém, segundo o HC n. 625.504/SP, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 9/3/2021, DJe de 17/3/2021, “a existência de denúncia anônima de tráfico de drogas no local associada ao avistamento de um indivíduo correndo para o interior de sua residência não constituem fundamento suficiente para autorizar a conclusão de que, na residência em questão, estava sendo cometido algum tipo de delito, permanente ou não. Necessária a prévia realização de diligências policiais para verificar a veracidade das informações recebidas (ex: "campana que ateste movimentação atípica na residência")”, atribuições que não competem às guardas municipais.

indicou que a licitude da prisão estava condicionada à natureza da intervenção, condenando-se abordagens coercitivas, atos típicos de polícia ostensiva ou judiciária.

Esse posicionamento buscou alinhar-se com a definição dada pelo STF, no julgamento do RE nº 603.616/RO, em sede de repercussão geral, sobre a inviolabilidade domiciliar, a qual pacificou que o ingresso forçado em domicílio somente se reveste de legitimidade quando amparado em fundadas razões, devidamente justificadas pelas circunstâncias do caso concreto (Brasil, 2015). Sob essa ótica, houve uma delimitação mais significativa da fundada suspeita, de maneira que a busca pessoal, domiciliar ou veicular executada por guardas municipais é considerada ilícita quando amparada em denúncia anônima<sup>35</sup>, parâmetros subjetivos dos agentes de segurança pública<sup>36</sup>, ou atitudes que não configuram fundadas razões<sup>37</sup>, sem a existência de elementos reais e necessários para a efetivação da medida invasiva, nos termos do art. § 2º do art. 240 do CPP.

Em seguida, a jurisprudência do STJ tornou-se ainda mais restritiva por ocasião do julgamento do RHC nº 158.580/BA (Brasil, 2022), no qual a Sexta Turma, à unanimidade, propôs criteriosa análise sobre a realização de buscas pessoais, como também do julgamento do REsp nº 1.977.119/SP (Brasil, 2022), no qual ficou registrado, dentre outros importantes argumentos, que:

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

Poderão, todavia, realizar busca pessoal em situações absolutamente excepcionais - e por isso interpretadas restritivamente - nas quais se demonstre concretamente haver clara, direta e imediata relação de pertinência com a finalidade da corporação, isto é, quando se tratar de instrumento imprescindível para a tutela dos bens, serviços e instalações municipais. Vale dizer, só é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se houver, além de justa causa para a medida (fundada suspeita de posse de corpo de delito), relação clara, direta e imediata com a necessidade de proteger a integridade dos bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais, o que não se confunde com permissão para realizarem atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil para combate da criminalidade urbana ordinária. (Brasil, 2022)

Assim, além da fundada suspeita, que deve se pautar em algum dado concreto que justifique, objetivamente, a invasão na privacidade ou na intimidade do indivíduo, passou-se a exigir, para legitimar a atuação excepcionalíssima da busca pessoal por guardas municipais, a

<sup>35</sup> O AgRg no HC n. 679.430/SP, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 21/9/2021, DJe de 27/9/2021 ilustra essa tese.

<sup>36</sup> A exemplo, tem-se o RHC n. 142.588/PR, relator Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1<sup>a</sup> REGIÃO), Sexta Turma, julgado em 25/5/2021, DJe de 31/5/2021.

<sup>37</sup> Para ilustrar, tem-se o HC n. 704.964/SP, relator Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1<sup>a</sup> REGIÃO), Sexta Turma, julgado em 9/8/2022, DJe de 15/8/2022; o HC n. 561.329/SP, relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 16/6/2020, DJe de 29/6/2020.

demonstração concreta de existência de relação clara, direta e imediata com a proteção do patrimônio municipal<sup>38</sup>.

Em setembro de 2023, no julgamento do HC nº 830.530/SP, de relatoria do Ministro Rogério Schietti Cruz, a Terceira Seção do STJ reforçou sua posição restritiva, entendendo que a diretriz estabelecida na ADPF 995 não interferiria na jurisprudência da Corte Superior sobre os limites práticos de atuação (Brasil, 2023)<sup>39</sup>. Conforme exarado no acórdão, embora não se afaste a constatação de que as guardas exercem atividade de segurança pública e integram o SUSP, não significa que essas possam ter a mesma amplitude de atuação das polícias para todos os fins. Desse modo, as teses apresentadas pelo STJ seriam plenamente consonantes com a jurisprudência do STF sobre o tema, pois ambos Tribunais reconhecem que as Guardas Municipais integram o SUSP e exercem atividade de segurança pública, ressalvando-se, no entanto, não possuírem a mesma extensão de atribuições operacionais das polícias.

Apesar da tentativa de pacificação da matéria pela Suprema Corte, o julgamento do RE nº 608.588 (Tema 656), que validou a competência da GM para o policiamento ostensivo e comunitário, paradoxalmente, fomentou novos debates e causou divergências nas próprias Turmas do STJ. O resultado prático é que, nos acórdãos mais recentes da Corte Superior, a unanimidade sobre a matéria tem sido quebrada.

O Tema 656 impulsionou um cenário de instabilidade, onde, de um lado, se observam juízos de retratação para alinhamento ao entendimento do STF, inclusive com a cassação de Habeas Corpus anteriormente concedido. De outro, o STJ manteve o foco na fundada suspeita, de maneira que, mesmo reconhecendo a legitimidade da GM para o policiamento ostensivo, manteve a visão restritiva da atuação, declarando a ilicitude de provas obtidas sem justa causa objetiva. Por fim, ainda se verificam julgados que ignoram a tese fixada pelo STF e mantém o rigor na análise das provas, mantendo o entendimento sedimentado da Corte, de exigir que a abordagem da GM guarde relação direta com a proteção de bens, serviços ou instalações municipais<sup>40</sup>, nos termos do HC n. 830.530/SP (Brasil, 2023).

O julgamento do AgRg no HC nº 916.704/SP (Brasil, 2025), de relatoria do Ministro Og Fernandes, na Sexta Turma, representa uma virada notável na jurisprudência do STJ após

<sup>38</sup> AgRg no HC n. 771.705/SP, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 27/9/2022, DJe de 4/10/2022; AgRg no HC n. 783.526/SP, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 11/9/2023, DJe de 14/9/2023; HC n. 832.403/RS, relator Ministro Jesuíno Rissato (Desembargador Convocado do TJDF), Sexta Turma, julgado em 12/9/2023, DJe de 15/9/2023.

<sup>39</sup> Outro exemplo desse entendimento é o AgRg no HC n. 855.928/SP, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 17/10/2023, DJe de 30/10/2023.

<sup>40</sup> Esse posicionamento foi exarado no AgRg no HC n. 829.712/SP, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 27/8/2025, DJEN de 19/9/2025.

o Tema 656. Neste caso, o Ministro Relator expressou um entendimento alinhado ao precedente vinculante do STF, defendendo que a decisão concessiva do habeas corpus original, que se pautou na constatação de impropriedade de atuação dos guardas municipais por terem extrapolado suas funções precípuas, não deveria prevalecer. A argumentação central do julgado é que “não pairam dúvidas sobre a possibilidade de as guardas municipais exercerem ações de segurança urbana e a atribuição do policiamento ostensivo e comunitário”, os quais se inserem no desenho normativo do federalismo de cooperação em prol da segurança pública. Assim, o Ministro concluiu que a fundamentação anterior do STJ, que excluía de pronto atividades próprias de policiamento ostensivo, a cargo exclusivo das Polícias Militares, estava superada pelo entendimento da Suprema Corte.

No mesmo sentido, o REsp nº 2.145.617/SP (Brasil, 2025), que tratou de tráfico de drogas e nulidade de busca pessoal pela GM, foi levado a juízo de retratação pela Quinta Turma do STJ, em face da decisão do STF no Tema 656. Nesse julgamento, a Corte reconsiderou sua posição inicial e desproveu o recurso da defesa, reconhecendo a licitude das provas. A decisão estabeleceu que a atuação da Guarda Civil Municipal em ações de segurança urbana, inclusive com realização de busca pessoal, é constitucional e foi realizada no exercício legítimo das funções atribuídas, respeitados os limites da Constituição e da jurisprudência do STF.

Como mencionado, outros julgados do STJ<sup>41</sup>, considerando o dever de uniformização da jurisprudência e manutenção de sua estabilidade, integridade e coerência, bem como a devida observância ao precedente vinculante estabelecido no julgamento do Tema 656, têm ressalvado o posicionamento anterior da Corte e passado a considerar inserida na função da GM a realização de policiamento ostensivo e comunitário. Diante desse cenário de harmonização obrigatória com o STF, a análise central da legalidade do ato migrou para a justa causa da abordagem, passando-se a avaliar se a busca pessoal foi realizada nos moldes da jurisprudência consolidada do Tribunal, exigindo que a fundada suspeita seja pautada em elementos objetivos, mesmo reconhecendo a legitimidade da GM para a atuação ostensiva.

Traçado o histórico jurisprudencial da Corte Superior, bem como ilustrados os posicionamentos, nota-se que a jurisprudência do STJ, ao adotar uma postura mais restritiva quanto à atuação das Guardas Municipais fora de sua competência constitucional expressa, baseia-se em um conjunto sólido de argumentos de cunho legal, estrutural e prático.

---

<sup>41</sup> Por exemplo, o AgRg no HC n. 849.754/SP, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 27/8/2025, DJEN de 1/9/2025; o REsp n. 2.197.547/SP, relator Ministro Otávio de Almeida Toledo (Desembargador Convocado do TJSP), Sexta Turma, julgado em 3/9/2025, DJEN de 8/9/2025.

Primeiramente, o Tribunal enfatiza a restrição topográfica constitucional, argumentando que a inclusão das Guardas Municipais no § 8º do art. 144 da Constituição Federal, e não nos incisos que listam os demais órgãos de segurança pública, é uma escolha deliberada do constituinte originário. Tal posicionamento limita o alcance de sua atuação primária à proteção dos bens, serviços e instalações municipais, negando-lhes, como regra, a atribuição de policiamento ostensivo e investigativo.

Essa limitação funcional é reforçada pelo argumento da especificidade de atribuições. O fato de outros órgãos integrarem o rol do art. 144 (como Bombeiros Militares e Policiais Penais) ou terem sido reconhecidos como órgãos de segurança pública, a exemplo da Polícia Científica, conforme entendimento do STF<sup>42</sup>, não os autoriza a realizar atividades alheias às suas funções específicas, como patrulhamento ostensivo e revista de pessoas<sup>43</sup>. O mesmo princípio se aplica à GM, uma vez que a mera inclusão no artigo não confere automaticamente as prerrogativas típicas de polícia ostensiva, que são reservadas aos órgãos com tal competência constitucional.

Em segundo lugar, a principal preocupação residia na ausência de controle externo rígido. Diferentemente das Polícias Estaduais, as GMs, originalmente, não estariam sujeitas à fiscalização externa e correicional do Ministério Público e do Poder Judiciário (Justiça Militar/Justiça Estadual). Em um cenário nacional com mais de 5.500 municípios, permitir que uma força pública, com poder de uso da força e porte de arma, opere sem esse mecanismo de fiscalização e responsabilização, torna a atividade potencialmente caótica e suscetível a abusos estruturais, fugindo dos pilares do Estado Democrático de Direito<sup>44</sup>.

Este risco é evidenciado pelo desvirtuamento funcional. Os julgamentos do STJ demonstram que, na prática, muitas Guardas Municipais extrapolam suas funções ao realizar patrulhamento ostensivo em áreas de trânsito<sup>45</sup>, utilizar cães farejadores de drogas<sup>46</sup> ou equipar seus agentes com armamentos de uso bélico (fuzis), ações que não se relacionam diretamente

---

<sup>42</sup> No julgamento da ADI 2575, o Plenário do STF concluiu que o órgão responsável pela perícia técnico-científica, independentemente do nome que receba e de ter estrutura própria integrada por peritos, não pode ser concebido como nova corporação policial, além daquelas previstas no artigo 144 da Constituição Federal (Polícias Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Civil, Militar e Corpo de Bombeiro Militar e das polícias penais federal, estaduais e distrital).

<sup>43</sup> A comparação feita com os demais órgãos foi manifestada no julgamento do HC n. 830.530/SP, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Terceira Seção, julgado em 27/9/2023, DJe de 4/10/2023.

<sup>44</sup> Essa ressalva foi realizada no acórdão do julgamento do REsp n. 1.977.119/SP, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 16/8/2022, DJe de 23/8/2022.

<sup>45</sup> Por exemplo, o REsp n. 2.118.105/PR, relatora Ministra Daniela Teixeira, Quinta Turma, julgado em 18/2/2025, DJEN de 25/2/2025.

<sup>46</sup> A título ilustrativo, tem-se o HC n. 742.578/SP, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 13/9/2022, DJe de 19/9/2022.

com a tutela do patrimônio municipal. Esse cenário de desvio é acompanhado pelo aumento de práticas abusivas.

Portanto, a persistente restrição da atuação prática das GMs demonstra que o STJ busca defender as garantias individuais e a legalidade processual contra o risco de um caos institucional e abuso de poder, que seria inerente à ausência de um mecanismo de controle externo e à falta de competência para atuar na segurança pública de forma irrestrita. Assim, a fundada suspeita e a pertinência temática tornam-se os principais limitadores da atuação da Guarda Municipal na repressão criminal, garantindo a lícitude da prova apenas em situações excepcionais e objetivamente justificadas.

#### **4.2 Jurisprudência do STF: a ampliação constitucional do policiamento ostensivo (Tema 656)**

Como visto ao longo do presente trabalho, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido do enquadramento das Guardas Municipais como instituições executoras da política de segurança pública e integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Ao analisar os acórdãos da Suprema Corte, nota-se que os entendimentos quanto à lícitude da prisão em flagrante efetuada pelas GMs não se distinguem muito dos exarados pelo STJ na sua vertente histórica mais permissiva. É uniforme o entendimento no sentido de que a guarda municipal pode, e deve, prender quem se encontre em situação de flagrante delito, nos termos do art. 301 do CPP. Essas circunstâncias atraem a pacífica jurisprudência dos Tribunais Superiores, no sentido de legitimar a prisão em flagrante pelas GMs nos termos do art. 301 do CPP, o permissivo dado a qualquer do povo, sendo que a atuação dos agentes é vista como legitimada pelo princípio da autodefesa da sociedade.

Sob esse viés, os entendimentos convergem principalmente na limitação funcional residente na vedação à atividade investigativa. Em ambos Tribunais há a legitimação da prisão em flagrante, vedando-se, no entanto, a atribuição de diligências investigativas à GM. No julgamento do RE nº 1.281.774 AgR-ED-AgR (Brasil, 2022), por exemplo, o STF entendeu que os guardas municipais ultrapassaram os limites próprios de uma prisão em flagrante, ao efetuar diligências típicas de uma investigação criminal para ingressar em residência ou propriedade de pessoa em cujo poder nada de ilícito foi encontrado.

No entanto, a maior divergência reside no que as Cortes entendem por policiamento ostensivo e atividade investigativa policial, embora também exista divergência significativa

quanto à valoração da fundada suspeita, questão que, contudo, não será objeto de aprofundamento nesse estudo. O STJ, em sua vertente mais restritiva, tende a enxergar o deslocamento da GM, a partir de uma denúncia anônima, como o início de uma atividade investigativa ou de policiamento ostensivo que não era de sua competência constitucional, invalidando as provas daí decorrentes.

Por outro lado, o STF tem se posicionado de forma a legitimar o simples deslocamento ao local informado por denúncia anônima para verificar uma situação de flagrante em andamento. Segundo sustentado pelo Ministro Relator André Mendonça, no julgamento do RHC nº 247.867 AgR, “o propósito do deslocamento era exatamente de exercer a função a que os guardas municipais estão autorizados: efetuar prisão em flagrante (...) o que importa é estar-se diante, em tese, de um contexto de flagrante delito, nada mais” (Brasil, 2024). Assim, para o STF, a simples ida ao local não configura atividade investigativa policial, pois o propósito é apenas exercer a função de efetuar a prisão em flagrante que os agentes estão autorizados.

Como mencionado, o julgamento do RE 608.588, que deu origem ao Tema 656 da Repercussão Geral, foi o pilar que legitimou a atuação ostensiva da Guarda Municipal pelo STF. A decisão final reafirmou a GM como órgão de segurança urbana e integrante do SUSP e, reconhecidos os seus deveres para efetivação da segurança pública, entenderam ser preciso conferir-lhes poderes para que tenham meios necessários de exercer suas atribuições. Os argumentos centrais, trabalhados pelo Ministro Relator Luiz Fux e reforçados pelos Ministros Vogais, em sua maioria, defenderam a ampliação da competência da GM com base em pilares constitucionais e na necessidade de eficiência da segurança pública.

A tese que sustenta a constitucionalidade da atuação ostensiva aduz que as GMs atuam diretamente na área de segurança pública por força do art. 144 da CF/88, sendo o policiamento ostensivo e comunitário compatível com a repartição constitucional de competências. Essa atribuição não violaria o pacto federativo contemporâneo, nem configuraria usurpação de atribuições, pois, a fim de concretizar os fundamentos da República Federativa e do Estado Democrático de Direito frente aos preocupantes índices de criminalidade e violência presentes no território nacional, ela estaria inserida em um desenho normativo de cooperação entre os entes em prol da segurança pública, dever do Estado.

Reforça-se, ainda, que a CF/88 age apenas como baliza norteadora, estabelecendo limites, e que se deve dar uma interpretação ampla do trinômio “bens, serviços e instalações”, para incluir os bens de uso comum, bem como não ignorar a proteção aos serviços municipais. Assim, a delegação legislativa ao parlamento municipal e a interpretação ampliativa seria um

ato de experimentalismo democrático<sup>47</sup> necessário para a adaptação da Constituição às realidades locais, não cabendo ao Judiciário impor uma visão juriscêntrica e restringir excessivamente a atuação das GMs, sob pena de, talvez, criar um sistema ineficiente.

A esse respeito, a principal tese que sustenta a validade da ampliação reside na questão da eficiência. O serviço de segurança pública, dever do Estado, deve, segundo o STF, ter sua prestação pautada pelo princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/88), de modo que não se pode descartar a participação dos entes municipais na sua concretização. Argumenta-se que conceder menos poderes à GM comprometeria a eficiência da tutela dos bens e serviços municipais e do próprio direito fundamental à segurança pública, esvaziando a proteção constitucional.

Desse modo, o policiamento ostensivo e comunitário, nas etapas fiscalizatória e sancionadora, para o STF, configura exercício de poder de polícia municipal indispensável para a segurança pública. Da mesma forma, a mediação de conflitos com vistas à proteção dos bens públicos, ainda quando realizada ostensivamente, constitui exercício desse poder direcionado à concretização do interesse coletivo, da paz e da ordem, inclusive mediante prevenção e repressão de condutas potencialmente nocivas aos mesmos bens e patrimônio.

Ademais, destaca-se igualmente a necessidade fundamental de uma polícia de proximidade (comunitária) no Brasil, o que as polícias estaduais não conseguem suprir devido à extensão geográfica e à falta de "aderência territorial" do policial àquela comunidade específica, ao contrário do guarda civil. Assim sendo, não haveria razão para renunciar a contribuição dos entes municipais na promoção da segurança pública, notadamente, em localidades mais vulneráveis e distantes dos grandes centros, onde a União e o Estado não conseguem, eficazmente, atuar.

Portanto, o posicionamento mais amplo do STF demonstra a busca por um modelo de expansão da proteção social baseado no federalismo cooperativo e na eficiência do sistema de segurança pública, necessários, segundo a Suprema Corte, para combater a crise de insegurança que assola o país. Assim, a atribuição de poderes de policiamento ostensivo e comunitário às Guardas Municipais seria constitucional por estar alicerçada no art. 144, § 8º, da CF/88, configurando-se como um ato de "experimentalismo democrático" para a concretização do direito à segurança.

---

<sup>47</sup> Segundo o Relator, “as vantagens do experimentalismo que decorre de um modelo descentralizado de federalismo foram apontadas pelo Juiz Louis Brandeis, da Suprema Corte norte-americana, ao apelidar os governos estaduais de ‘laboratórios da democracia’, conceito desenvolvido por Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Souza Neto, ao destacarem que ‘a aplicação de novas ideias ou arranjos políticos em algum estado ou município precursor pode servir como teste’ (SARMENTO, Daniel; PEREIRA NETO, Cláudio Pereira de. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 335).”

#### 4.3 Crítica à jurisprudência do STF e a fragilização das garantias individuais

A análise da evolução jurisprudencial revela um preocupante descompasso entre a prática do “policimento de fato” e os fundamentos democráticos apresentados no Capítulo 1. O ponto de partida necessário para compreender os limites da atuação das GMs exige superar a visão clássica que enxerga o entrelaçamento entre o Direito Administrativo e o Direito Processual Penal apenas na fase burocrática. Embora autores como Nucci (2025, p. 31) apontem que essa relação “já principia quando se instaura o inquérito policial, que é um procedimento administrativo”, tal perspectiva mostra-se insuficiente para a proteção das garantias fundamentais.

Para além dessa visão, sustenta-se que a persecução estatal, com todo o seu potencial opressor, inaugura-se materialmente no exato momento da abordagem de rua. Sob uma ótica garantista, a intervenção coercitiva do Estado e a consequente produção da prova, tem seu “marco zero” no contato ostensivo entre o agente e o cidadão. Portanto, a legitimidade dessa atuação não pode ser postergada para a fase de inquérito, exigindo, já na abordagem policial, uma obediência estrita às competências constitucionais para evitar que o pragmatismo operacional se sobreponha à legalidade processual.

Nesse cenário, a forma processual constitui uma garantia inafastável do cidadão contra o arbítrio. Por conseguinte, a atuação das GMs deve pautar-se estritamente nas atribuições que lhe foram conferidas pelo texto constitucional, não cabendo sua ampliação por meio de interpretações jurisprudenciais que transcendam o comando originário. A atividade desses agentes deve observar a legalidade administrativa estrita, realizando apenas o que a lei expressamente autoriza, de modo que qualquer incursão em competências alheias configura usurpação de funções e abuso de poder.

Todavia, as recentes decisões na ADPF 995 e no Tema 656 promovem uma ampliação genérica do status das GMs, integrando-as ao sistema de segurança pública de forma a mitigar o controle sobre a legalidade de seus atos iniciais. Essa tendência de flexibilização das regras do jogo colide com o modelo democrático ao inverter a lógica do “direito garantidor”, uma vez que a eficiência passa a ser o norte, enquanto os direitos fundamentais, como a inviolabilidade do domicílio e a liberdade de locomoção, tornam-se variáveis de ajuste. A busca por resultados pragmáticos ignora que a segurança pública só é legítima se for produzida por meios que não violem a própria democracia que pretendem proteger.

A postura do STF exemplifica o que se pode denominar como a “fórmula de ressignificação autoritária”. Conforme adverte Duarte (2026, p. 297), o Judiciário utiliza uma

“retórica do equilíbrio” para forjar um conflito aparente entre os direitos individuais do cidadão e um suposto direito fundamental à segurança pública. Essa estratégia retórica, longe de ser um debate democrático, opera uma inversão de valores, utilizando-se da própria linguagem dos direitos fundamentais para esvaziá-los, conferindo primazia a um “dever de proteção” estatal que acaba por legitimar o desvio de função das GMs e, consequentemente, a flexibilização das liberdades individuais, em nome da eficiência punitiva.

Ao analisar a inserção da segurança pública na fórmula de ressignificações autoritárias, Duarte (2026, p. 297-300) ensina que o atual investimento político em discursos de “proteção da sociedade” e “sensação de insegurança” funciona como uma estratégia de governamentalidade criminal. O autor conclui que essa manobra permite que o Estado ressignifique o conceito de direitos fundamentais, deslocando-os de sua função original de limite ao poder punitivo (dimensão subjetiva) para uma dimensão objetiva que prioriza a eficiência repressiva. Sob essa ótica, a “sensação de insegurança” passa a ser utilizada como justificativa para ignorar as balizas do art. 144 da CF/88, permitindo que as recentes decisões do STF transformem a GM em um instrumento de “gestão de ilegalismos”. Nesse cenário, a excepcionalidade do patrulhamento ostensivo é validada por um discurso técnico-repressivo que, sob o pretexto da proteção social, sacrifica a proteção contra o arbítrio em favor de um dever de repressão estatal.

Assim, a tese de que índices de violência autorizariam uma “interpretação cooperativa” carece de amparo no poder constituinte originário. O art. 144, § 8º da CF/88 não é uma norma em branco, mas uma escolha deliberada por um modelo especializado. A integração ao SUSP não exige a transfiguração da Guarda Municipal em polícia ostensiva, uma vez que a contribuição municipal é valiosa quando focada na prevenção patrimonial e comunitária, e não via repressão ostensiva a qual incumbe às Polícias Militares. Ademais, a autonomia municipal e o chamado experimentalismo democrático encontram barreiras na repartição federativa de competências, sob pena de se permitir a fragmentação do sistema em milhares de modelos de policiamento locais, o que geraria um cenário de anomia e insegurança jurídica ao cidadão.

Eventuais lacunas na segurança pública, decorrentes da insuficiência de efetivo nas polícias estaduais ou da dificuldade de acesso a localidades remotas, devem ser sanadas mediante o fortalecimento dos órgãos constitucionalmente competentes, e não por meio de um experimentalismo institucional das Guardas Municipais. É imperioso reconhecer que a gestão focada meramente na eficiência repressiva atua sobre o sintoma e não sobre as causas estruturais da criminalidade. A busca pela segurança jurídica e social exige que o Estado

concentre esforços em políticas de inclusão e bem-estar, compreendendo que a repressão desmedida é incapaz de substituir a eficácia de um sistema de proteção social robusto.

A crítica torna-se ainda mais contundente diante da visão utilitarista que prioriza o resultado incriminador (a apreensão ou a prisão) em detrimento das regras formais, dando contornos ainda mais nítidos à fragilização das garantias fundamentais. Embora a jurisprudência atual condicione nulidades à demonstração de prejuízo, o desvio de finalidade das GMs gera um prejuízo sistêmico, porque fere-se o equilíbrio da instrução processual desde a origem. Ao validar o patrulhamento ostensivo genérico pelas GMs, o STF opera uma presunção de licitude que esvazia o controle judicial sobre a fundada suspeita, sacrificando o direito à intimidade e à liberdade em prol de uma retórica “sensação de segurança”.

Embora a Suprema Corte tenha determinado a submissão das Guardas ao controle externo do Ministério Público, tal medida é incapaz de convalidar a incompetência originária para o policiamento ostensivo. O controle do Parquet atua sobre a formalidade do ato já praticado, mas é inepto para restaurar a higidez dos direitos fundamentais violados no “marco zero” da persecução penal. Persiste, portanto, uma força que, apesar de fiscalizada proceduralmente, atua em uma zona de expansão de poder não prevista pelo constituinte, carecendo da formação específica para a ordem pública e dificultando a proteção do cidadão contra intervenções que, por nascerem de uma autoridade incompetente, não podem ter sua ilicitude sanada por uma fiscalização posterior. Com a adoção dessa estratégia, consagra-se o desvio de finalidade com a utilização da Guarda Municipal para suprir a ineficiência estatal no provimento de polícias militares, promovendo um paralelismo institucional que gera insegurança jurídica e militarização de um órgão civil.

O STF, assim como no plano de formação de saberes na política criminal persecutória, tem adotado “todas as linhas discursivas autoritárias, os pseudoargumentos, panprincípios, etc.” (Duarte, 2026, p. 297) para, partindo do discurso de segurança ou do discurso da eficiência, atropelar a regra da competência e as garantias individuais fundamentais. Ao chancelar o “policimento de fato”, o Judiciário legitima uma zona de incerteza jurídica onde a exceção da prisão em flagrante, torna-se a regra do patrulhamento cotidiano e o sucesso da apreensão passa a legitimar a ilegalidade da abordagem. Além disso, a validade da prova no processo penal é indissociável da legitimidade da autoridade que a colhe. A aceitação de evidências produzidas em abordagens de rotina por GMs esvazia a teoria dos frutos da árvore envenenada, permitindo que uma ilegalidade originária seja “curada” pelo resultado prático da diligência.

Em última análise, o atual posicionamento do STF sacrifica a segurança jurídica ao transformar o processo penal em um instrumento de força, e não de garantia. Quando as regras de competência são tratadas como detalhes maleáveis, a liberdade deixa de ser um direito sólido. Nesse cenário, a atuação das GMs fora dos limites legais gera um impacto direto e irreversível no sistema processual penal, permitindo que o Estado se beneficie de suas próprias infrações constitucionais e enfraqueça o processo penal como autêntico freio aos excessos do poder. Para que a segurança pública seja verdadeiramente democrática, é indispensável reconhecer que a eficácia da persecução penal é indissociável da legitimidade da autoridade, devendo cada órgão atuar dentro de sua fronteira invasiva delimitada.

## 5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou analisar a complexa redefinição do papel das Guardas Municipais no cenário brasileiro, confrontando a expansão de suas atribuições com os limites impostos pelo modelo democrático de segurança pública e pelo sistema processual penal. Para além da constatação de que o texto constitucional deve ser cumprido, o estudo evidenciou que o respeito à repartição de competências estabelecida pelo art. 144 da CF/88 não é um formalismo burocrático, mas a condição de existência para a integridade do sistema de justiça criminal e a proteção contra o arbítrio.

Ao longo deste estudo, restou demonstrado que a segurança pública, longe de ser um fim em si mesma, constitui um direito garantidor, cuja finalidade última é assegurar o exercício dos demais direitos e liberdades individuais. No plano teórico, estabeleceu-se que a estrutura desenhada pela Constituição de 1988 não é meramente burocrática, mas fundamentada na separação rigorosa entre a polícia administrativa e a polícia judiciária. Essa distinção orgânica e funcional serve como um mecanismo de controle contra o arbítrio, garantindo que as intervenções estatais na esfera de liberdade do cidadão sejam pautadas por competências específicas e regimes jurídicos próprios.

Contudo, a evolução jurisprudencial recente, simbolizada pelos julgamentos da ADPF 995 e do Tema 656, operou uma transformação profunda na identidade das GMs. Ao reconhecê-las como integrantes do SUSP e autorizar o exercício do policiamento ostensivo, o STF optou por um pragmatismo funcional que prioriza a “sensação de segurança” e a eficiência punitiva. A crítica central aqui consolidada é que a validação de abordagens exploratórias e buscas pessoais por agentes sem competência ostensiva constitucional não apenas fere a norma, mas corrói a qualidade da prova penal, transformando o “flagrante a qualquer tempo” em uma ferramenta de erosão do “devido processo penal” (GIACOMOLLI, 2016). Dessa densidade reflexiva, extrai-se que o cumprimento rigoroso da Constituição não é um formalismo vazio, mas gera positividades sistêmicas indispensáveis:

- a) Primeiramente, conclui-se que o discurso da eficiência punitiva tem operado como uma estratégia para o esvaziamento das garantias fundamentais. A recente orientação jurisprudencial, ao adotar uma “retórica do equilíbrio”, promoveu uma ressignificação funcional dos direitos fundamentais, deslocando-os de sua dimensão subjetiva defensiva para uma dimensão objetiva de dever de proteção estatal. Essa mutação constitucional converte a Guarda Municipal em um mecanismo de “gestão de

"ilegalismos", em que a estabilidade social passa a ser perseguida mediante a flexibilização das regras de competência e o sacrifício da estrita legalidade.

- b) Em segundo lugar, a pesquisa evidenciou que a eficiência da Guarda Municipal reside na zeladoria urbana e no urbanismo social, e não na usurpação de funções policiais ostensivas. A contribuição municipal para a segurança pública é valiosa quando focada na prevenção comunitária e na proteção de bens, serviços e instalações, conforme o art. 144, § 8º, da CF/88. Fora desse eixo de pertinência temática, o que se observa é um experimentalismo institucional perigoso. A reprodução de táticas de choque e a militarização de um órgão civil ignoram que a corporação não possui o treinamento específico nem o arcabouço correcional histórico das polícias estaduais para a manutenção da ordem pública. A tentativa de suprir carências de efetivo das Polícias Militares através do desvio funcional das GMs gera um paralelismo institucional que precariza a segurança e expõe tanto o agente quanto o cidadão a intervenções desastrosas e sem amparo técnico.
- c) Em terceiro lugar, no plano da segurança jurídica, a restrição da atuação das GMs ao limite de "bens, serviços e instalações" funciona como uma proteção indispensável contra a imprevisibilidade estatal. A intervenção preventiva da GM deve estar umbilicalmente ligada à sua pertinência temática pois, fora desse eixo, qualquer abordagem exploratória carece de fundamento legal, transformando o que deveria ser uma parceria comunitária em uma usurpação de função que fragiliza o sistema de garantias processuais. A estabilidade das instituições exige que o cidadão saiba exatamente qual autoridade pode intervir em sua liberdade e sob quais fundamentos. Ao permitir que guardas realizem abordagens de rotina e buscas pessoais fora de sua competência patrimonial, o STF acaba por legitimar uma zona de incerteza jurídica. Nessa zona, a exceção, o flagrante delito que qualquer cidadão pode realizar, converte-se na regra de patrulhamento cotidiano. O risco inerente a esse fenômeno é a exposição do indivíduo a uma vigilância estatal que, embora submetida ao controle externo do Ministério Público por força de decisão judicial, carece da mesma especialização técnica e do arcabouço correcional histórico das polícias estaduais.
- d) Por fim, conclui-se que a atuação das GMs fora de seus limites legais gera nulidades processuais insanáveis. A validade da prova no processo penal é indissociável da legitimidade da autoridade que a colhe. Ao admitir que o êxito de uma apreensão possa justificar a ilegalidade da abordagem inicial, permite-se que o Estado se beneficie de suas próprias infrações às regras de competência. Nesse cenário, a

eficiência repressiva é priorizada em detrimento da legalidade administrativa, fragilizando os direitos fundamentais apenas para garantir um resultado prático e imediato no combate ao crime. A lesão, nestes casos, não é apenas ao direito individual do abordado, mas à própria integridade do processo penal e à confiança nas instituições. Ao impedir que a Guarda atue como polícia ostensiva genérica, preserva-se a legalidade da abordagem no seu “marco zero”, evitando-se o efeito dominó de nulidades que, ironicamente, gera impunidade e ineficiência do sistema judiciário a longo prazo.

Em última análise, a consolidação das Guardas Municipais como forças ostensivas à revelia da Constituição integra um “ciclo autoritário” no processo penal contemporâneo. Como bem ressalta Duarte (2026), essa expansão é uma estratégia política que instrumentaliza a percepção social sobre a violência para autorizar expedientes jurídicos extraordinários. Para que o processo penal brasileiro rompa com esse “binômio segurança-eficiência”, é indispensável que a atuação das Guardas retorne ao seu leito constitucional originário, impedindo que a “retórica do equilíbrio” continue sendo utilizada como eufemismo para a relativização de direitos fundamentais e para a manutenção de um poder arbitrário no cotidiano persecutório.

Em conclusão, sustenta-se que a expansão das GMs não pode ocorrer à revelia da forma processual. Por mais que a segurança seja um dever estatal, ela jamais poderá ser alcançada ao custo do desvirtuamento das garantias fundamentais. Para que o Estado Democrático de Direito se mantenha sólido, é indispensável que a liberdade não seja tratada como um "detalhe maleável", mas como um direito cujo limite só pode ser traçado por quem detém competência constitucional expressa para tal. Qualquer avanço institucional das Guardas Municipais deve, portanto, observar rigorosamente os limites traçados pela Constituição para não fragilizar o sistema de freios que protege o cidadão contra excessos do poder estatal.

## REFERÊNCIAS

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.841, de 21 de dezembro de 2023**. Altera o Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, que regulamenta a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para dispor sobre o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e sobre o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11841.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11841.htm). Acesso em: 29 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm). Acesso em: 29 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm). Acesso em: 29 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e institui a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13675.htm). Acesso em: 29 dez. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 1.800.269 - SP (2020/0325578-5)**. Agravante: J. F. P. B. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Olindo Menezes (Desembargador convocado do TRF 1ª Região). Julgado em: 18 maio 2021. Publicado no DJe em: 24 maio 2021. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=125710222&numero\\_registro=202003255785&data=20210524&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=125710222&numero_registro=202003255785&data=20210524&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 916.704 - SP (2024/0188990-9)**. Agravante: Ministério Público Federal. Agravado: Carlos Eduardo Pezzopane Pereira. Relator para o acórdão: Min. Og Fernandes. Julgado em: 27 ago. 2025. Publicado no DJe em: 23 set. 2025. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=5&documento\\_sequencial=332488372&registro\\_numero=202401889909&peticao\\_numero=202400700893&publicacao\\_data=20250923&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=332488372&registro_numero=202401889909&peticao_numero=202400700893&publicacao_data=20250923&formato=PDF). Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 129.932 - SP (2009/0035533-0)**. Impetrante: Manoel Carlos de Oliveira. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima. Julgado em: 15 dez. 2009. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=7671815&num\\_registro=200900355330&data=20100201&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=7671815&num_registro=200900355330&data=20100201&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 830.530 - SP (2023/0201198-8)**. Impetrante: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz. Julgado em: 27 set. 2023. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=5&documento\\_sequencial=210990946&registro\\_numero=202302011988&peticao\\_numero=&publicacao\\_data=20231004&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=210990946&registro_numero=202302011988&peticao_numero=&publicacao_data=20231004&formato=PDF). Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus nº 7.916 - São Paulo (98/0066804-7)**. Recorrentes: José Benedito de Oliveira e Outros. Recorrido: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Min. Fernando Gonçalves. Julgado em: 15 out. 1998. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/ita/documento/mediado/?num\\_registro=199800668047&dt\\_publicacao=09-11-1998&cod\\_tipo\\_documento=1&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/ita/documento/mediado/?num_registro=199800668047&dt_publicacao=09-11-1998&cod_tipo_documento=1&formato=PDF). Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus nº 158.580 - BA (2021/0403609-0)**. Recorrente: Mateus Soares Rocha. Recorrido: Ministério Público do Estado de Bahia. Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz. Julgado em: 19 abr. 2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/?documento\\_tipo=5&documento\\_sequencial=151144910&registro\\_numero=202104036090&publicacao\\_data=20220425](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/?documento_tipo=5&documento_sequencial=151144910&registro_numero=202104036090&publicacao_data=20220425). Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.977.119 - SP**. Recorrente: Douglas dos Santos. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Rogerio Schietti Cruz. Julgado em: 16 ago. 2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=5&documento\\_sequencial=162294247&registro\\_numero=202103914460&peticao\\_numero=&publicacao\\_data=20220823&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=162294247&registro_numero=202103914460&peticao_numero=&publicacao_data=20220823&formato=PDF). Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2.145.617 - SP (2024/0183465-8)**. Recorrente: Wellington Neves da Silva. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Carlos Cini Marchionatti (Desembargador Convocado do TJRS). Julgado em: 04 set. 2025. Publicado no DJe em: 08 set. 2025. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=5&documento\\_sequencial=333589195&registro\\_numero=202401834658&peticao\\_numero=&publicacao\\_data=20250908&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=333589195&registro_numero=202401834658&peticao_numero=&publicacao_data=20250908&formato=PDF). Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 9.142 - São Paulo (1999/0088332-2)**. Recorrente: Sidney da Silva. Recorrido: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Min. José Arnaldo da Fonseca. Julgado em: 22 fev. 2000. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/ita/documento/mediado/?num\\_registro=199900883322&dt\\_publicacao=20-03-2000&cod\\_tipo\\_documento=1&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/ita/documento/mediado/?num_registro=199900883322&dt_publicacao=20-03-2000&cod_tipo_documento=1&formato=PDF). Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 247.867 - São Paulo.** Agravante: Wellison Benedito de Oliveira. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. André Mendonça. Julgado em: 09 dez. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15373042863&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.281.774 - São Paulo.** Agravante: Danilo Duarte Dantas. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator original: Min. Alexandre de Moraes. Redator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em: 13 jun. 2022. Publicado no DJe em: 26 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352955878&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 995 Distrito Federal.** Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 25 ago. 2023. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJE) em 09 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361728612&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 603.616 - Rondônia (Tema 280).** Recorrente: Paulo Roberto de Lima. Recorrido: Ministério Público do Estado de Rondônia. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 05 nov. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309449411&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 608.588 São Paulo. Tema 656 da Repercussão Geral.** Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 20 fev. 2025. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJE) em 22 ago. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15379314043&ext=.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 665.969 São Paulo.** Recorrente: Federação Estadual dos Trabalhadores da Administração do Serviço Público Municipal - FETAM e Outro(a/s). Recorrido: Município de São Bernardo do Campo e Outro. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 10 maio 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=5454192&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 38. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. Disponível em: [Minha Biblioteca.com.br](https://minhabiblioteca.com.br). Acesso em: 29 dez. 2025.

DUARTE, Daniel Nascimento. **Política Criminal Processual Penal:** da persecução processual penal à política criminal persecutória. 1. ed.. São Paulo: Tirant lo Blanch. 2026.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito Policial Moderno:** Polícia de Segurança Pública no Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Almedina Brasil, 2017. E-book. Disponível em: [Minha Biblioteca.com.br](https://minhabiblioteca.com.br). Acesso em: 29 dez. 2025.

GIACOMOLLI, Nereu José. **O Devido Processo Penal**. Abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto de São José da Costa Rica. Cases da Corte Interamericana do Tribunal Europeu e do STF. São Paulo, Editora Atlas S.A, 2015.

GLINA, Nathan. **Segurança Pública**: Direito, Dever e Responsabilidade. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020. E-book. Disponível em: [Minha Biblioteca.com.br](http://www.minhabiblioteca.com.br). Acesso em: 29 dez. 2025.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. **As Nulidades no Processo Penal**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 22. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. E-book. Disponível em: [Minha Biblioteca.com.br](http://www.minhabiblioteca.com.br). Acesso em: 29 dez. 2025.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. E-book. Disponível em: [Minha Biblioteca.com.br](http://www.minhabiblioteca.com.br). Acesso em: 29 dez. 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 41. ed. rev. atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2025. E-book. Disponível em: [Minha Biblioteca.com.br](http://www.minhabiblioteca.com.br). Acesso em: 29 dez. 2025.

NICOLITT, André; LOURENÇO, Daniel Braga. **Stop and Frisk e Guarda Municipal**. Uma análise do Recurso Especial n. 1.977.119. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo: Ed. RT, v. 193, p. 433-446, nov./dez. 2022. Disponível em: Thomson Reuters. Acesso em: 29 dez. 2025.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Processual Penal**. 21. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. Disponível em: [Minha Biblioteca.com.br](http://www.minhabiblioteca.com.br). Acesso em: 29 dez. 2025.

TEIXEIRA, Sílvia Helena Mendonça. **Policiamento comunitário**: uma parceria entre polícia e comunidade auxiliando na prevenção da criminalidade. 2008. Monografia (Especialização em Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública) – Departamento de Ciências Sociais, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/37001/1/2008\\_tcc\\_shmteixeira.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/37001/1/2008_tcc_shmteixeira.pdf). Acesso em: 29 dez. 2025.

ZAGO, Mariana Augusta dos Santos; CARVALHO, Guilherme Siqueira de. **O Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/2014)**: considerações sobre sua constitucionalidade à luz da repartição federativa de competências. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, São Paulo, v. 21, nov./dez. 2015. Disponível em: Thomson Reuters. Acesso em: 29 dez. 2025.