

Tema 656 – É constitucional o exercício do policiamento ostensivo e comunitário pela guarda municipal no âmbito local correspondente, desde que respeitadas as atribuições dos outros entes federativos

TESE:

É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais — inclusive policiamento ostensivo e comunitário — desde que respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública (art. 144 da CF), excluídas atividades de polícia judiciária e assegurado o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público (art. 129, VII). As leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional (art. 144, § 8º, CF).

POR QUÊ?

- **Guarda Municipal como órgão de segurança pública e integrante do SUSP:** A Constituição autoriza a criação de guardas municipais para proteção de bens, serviços e instalações (art. 144, § 8º). A legislação federal (Lei 13.022/2014 e Lei 13.675/2018) — declarada constitucional pelo STF — consolidou que as Guardas Municipais exercem função de segurança pública no contexto de federalismo cooperativo, compondo o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Essa inserção institucional autoriza a atuação preventiva, comunitária e ostensiva dentro dos limites da competência municipal.

- **Federalismo de cooperação e ausência de exclusividade do policiamento ostensivo pela PM:** O STF afastou interpretação rígida do art. 144 que restringia policiamento ostensivo à Polícia Militar. Em modelo cooperativo, a segurança pública é dever comum e admite participação de vários entes. Assim, guardas municipais podem desempenhar ações preventivas e ostensivas voltadas à segurança urbana, desde que não exerçam funções típicas de polícia judiciária (investigação criminal) nem invadam competências estaduais ou federais.

- **Competência legislativa municipal condicionada às normas gerais da União:** O art. 144, § 8º, condiciona a regulamentação das guardas municipais às normas gerais federais. Assim, a lei municipal que define atribuições deve respeitar o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei 13.022/2014) e a legislação do SUSP. A constitucionalidade da lei paulista decorre da compatibilidade com essas normas gerais e da adequação às necessidades locais, sem invasão de competência alheia.

- **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público:** Por desempenharem função de segurança pública, ainda que limitada ao âmbito municipal, as guardas municipais estão submetidas ao controle externo exercido pelo Ministério Público (art. 129, VII), o que assegura fiscalização de eventuais abusos, unidade de atuação no SUSP e estabilidade institucional na repartição de competências.

DECISÃO:

A Câmara Municipal de São Paulo recorreu ao STF após o TJSP declarar inconstitucional dispositivo que atribuía à Guarda Civil Metropolitana competências de policiamento preventivo e comunitário. O STF, ao julgar o Tema 656 da repercussão geral, **deu provimento ao recurso**, declarando constitucionais tanto a redação original quanto a redação posterior do art. 1º, I, da Lei Municipal nº 13.866/2004. O Tribunal afirmou que a guarda municipal pode exercer ações de segurança urbana, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, desde que respeitados os limites constitucionais, não desempenhe polícia judiciária e observe normas gerais federais. Reforçou-se o entendimento posterior da ADPF 995, que reconhece as guardas municipais como órgãos de segurança pública integrantes do SUSP.

REFERÊNCIA:

- STF – Plenário
- RE 608.588/SP
- Rel. Min. Luiz Fux
- Julgado em 20/02/2025
- Repercussão Geral – Tema 656
- Informativo 166
- Leis correlatas: Lei 13.022/2014; Lei 13.675/2018; art. 144, § 8º, CF; art. 129, VII, CF
- Precedente relacionado: ADPF 995/DF