

20/02/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: GUILHERME ARAUJO BATISTA E SILVA
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA
ADV.(A/S)	: PAULO AUGUSTO BACCARIN
RECDO.(A/S)	: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA CAPITÃO OSMAR ROMÃO DA SILVA - ACORS
ADV.(A/S)	: NOEL ANTONIO TAVARES DE JESUS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ELIAS MILER DA SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: RODRIGO AZEVEDO FERRAO
ADV.(A/S)	: ROBERTO WAGNER MANCUSI
ADV.(A/S)	: PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA
ADV.(A/S)	: WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	: ROSANGELA APARECIDA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL
ADV.(A/S)	: MÁRCIO SOUZA DE ALMEIDA
ADV.(A/S)	: SANDRO MURILO GUIMARÃES GUILHERME
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE MELO CARVALHO
AM. CURIAE.	: AGM BRASIL - ASSOCIACAO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ANDRÉ DOS SANTOS SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC

RE 608588 / SP

ADV.(A/S)	:ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR
ADV.(A/S)	:ADENILDA MARIA DA COSTA
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS AGENTES MUNICIPAIS DE SEGURANCA PUBLICA DO ESTADO DO CEARA
ADV.(A/S)	:LUCIA MARIA BRASIL RICARTE
ADV.(A/S)	:PAULO CESAR MAIA COSTA
ADV.(A/S)	:JOSÉ WAGNER MATIAS DE MELO
ADV.(A/S)	:JOSÉ PEREIRA DE SOUSA NETO
ADV.(A/S)	:GERMANO MONTE PALÁCIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL GONÇALVES DE FARIAS RIBEIRO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL MUNICIPAIS DAS PREFEITURAS,CAMARAS MUNIC,AUTARQUIAS E FUNDACOES DOS MUNIC DA MICRO-REGIAO DE SETE LAGOAS/MG-SINDSEL
ADV.(A/S)	:RANGEL LUIS SILVA MACHADO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DOS GUARDAS E SERVIDORES DO ESTADO DE SAO PAULO - AGES-ESP
ADV.(A/S)	:MARIA PAULA DALTRO LOPES
ADV.(A/S)	:MARA LÚCIA DE MORAES
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	:FENAGUARDAS - FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE SERVIDORES DAS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	:WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. GUARDA CIVIL. LEI DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO Nº 13.866/2004, ART. 1º, I. POLICIAMENTO PREVENTIVO E COMUNITÁRIO. ATRIBUIÇÕES. ART. 144, § 8º, DA CF. SEGURANÇA PÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 656. ATUAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL. LIMITES. ESTATUTO GERAL DAS GUARDAS MUNICIPAIS (LEI 13.022/2014). SISTEMA ÚNICO DE

RE 608588 / SP

SEGURANÇA PÚBLICA (LEI 13.675/2018). FEDERALISMO COOPERATIVO. ÓRGÃO INTEGRANTE DA SEGURANÇA PÚBLICA. PRECEDENTES. COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA A CRIAÇÃO E INSTALAÇÃO DE GUARDAS MUNICIPAIS DESTINADAS À PROTEÇÃO DOS BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES MUNICIPAIS. RECURSO A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

1. A competência legislativa municipal estabelecida no artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, segundo o qual *‘os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei’*, é o *thema iudicandum* sob julgamento.

2. *In casu*, impugna-se, mediante recurso extraordinário, o acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo que julgou procedente a ação direta ajuizada pelo Ministério Público paulista, declarando a inconstitucionalidade do inciso I do artigo 1º da Lei Municipal nº 13.866/2004, segundo o qual cabe à Guarda Civil Metropolitana *“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”*. Em razão da declaração de inconstitucionalidade, o legislador local deu nova redação ao texto, mantendo, em essência, seu sentido e alcance, nos seguintes termos: *“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”*.

3. A referida norma se revela compatível com a Constituição da República, porquanto: (i) o conteúdo semântico do poder normativo conferido ao legislador municipal se compatibiliza com a repartição constitucional de competências; (ii) as Guardas Municipais atuam diretamente na área de segurança pública, por força do artigo 144 da Constituição Federal; (iii) a atribuição de policiamento preventivo e comunitário à Guarda Municipal não viola o pacto federativo, porquanto se insere em desenho normativo de cooperação entre os entes em prol da segurança pública, dever do Estado.

(A) O poder normativo conferido ao legislador municipal deve se

RE 608588 / SP**compatibilizar com a repartição constitucional de competências**

4. A segurança pública é incluída pela Constituição Federal no rol dos direitos fundamentais sociais (art. 6º) e sua concretização como dever do Estado e responsabilidade de todos, com vistas à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144). Em especial, no que se refere expressamente às Guardas Municipais, a Constituição Federal faculta aos Municípios sua criação, para proteção de seus bens, serviços e instalações, *conforme dispuser a lei* (§8º).

5. A delegação legislativa ao parlamento municipal, ao delimitar os contornos da norma, restringe o controle sobre esse poder legislativo municipal, cujo limite e alcance constitui justamente a Repercussão Geral reconhecida. Essa restrição decorre de que *“o princípio da separação de poderes, que embora não seja um princípio rígido, implica, no seu conteúdo essencial, a distinção entre legislação e jurisdição”* (MEDEIROS, Rui. *A Decisão de Inconstitucionalidade*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1999. p. 495).

6. O desafio consiste em que a atividade jurisdicional de análise da compatibilidade vertical das normas infraconstitucionais não permite que fatores desconexos da realização dos valores constitucionais atropelem a força normativa da Constituição, mas também **não se deve esvaziar o poder de conformação do legislador, no espaço de experimentalismo democrático** e, no presente caso, das exigências da municipalidade.

7. 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 Sarmiento 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).

8. Se a Constituição não realizou uma escolha categórica a respeito das formas de atuação das guardas municipais, mas apenas estabeleceu

RE 608588 / SP

balizas norteadoras desse proceder e atribuiu sua concretização ao legislador local, não cabe ao Poder Judiciário encampar visão juriscêntrica quanto ao tema, sobrepujando-se aos entendimentos exarados pelo poder democraticamente eleito.

9. Sob esse prisma, descabe a conclusão pela existência de uma decisão constitucional *apriorística* a respeito da forma pela qual o Município deverá, necessariamente, ordenar a proteção de seu patrimônio. Além de contingencialmente atrelada aos temores de cada região e tempo, a escolha do legislador municipal pela conduta mais apropriada não prescinde de uma análise econômica e pragmática quanto às formas de atuação das guardas municipais, que reverberam também o contexto específico do Município em que atuarão.

10. Ao mesmo tempo, o Poder Judiciário não pode sonegar controle de constitucionalidade às normas infraconstitucionais submetidas à jurisdição constitucional, máxime quando a abertura semântica dos conceitos demanda, em sua aplicação prática, um estreitamento à luz dos demais preceitos constitucionais, para maior atingimento dos fins estabelecidos.

11. A fim de reconduzir as normas municipais aos interesses locais, as leis que instituem as suas respectivas guardas devem se adequar tanto à finalidade constitucional de promoção da segurança pública, como às especificidades locais, que restringem o poder legiferante municipal e, ainda, aos termos preconizados no § 8º do artigo 144 da Constituição.

12. No plano legislativo federal, o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei nº 13.022/2014) estabelece que incumbe às guardas municipais “a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal” (art. 2º). Ao limitar o poder legislativo municipal aos interesses locais, a Lei nº 13.022/2014 contribui para delimitar o espaço normativo do § 8º do artigo 144 da Constituição Federal, em respeito ao Pacto Federativo.

13. A manutenção da ordem constitui atribuição dos órgãos de segurança pública, embora a taxatividade do *caput* do artigo 144 da Constituição Federal não tenha o condão de deslegitimar a atribuição

RE 608588 / SP

concedida pelo Município às suas guardas com vistas à preservação de seus bens, serviços e patrimônio.

14. *In casu*, o inciso I do artigo 1º da Lei Municipal nº 13.866/2004, na redação declarada inconstitucional pela Corte *a quo*, ao atribuir à Guarda Civil Metropolitana de São Paulo *o policiamento preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos*, da mesma forma que o novo texto, ao prever a atribuição de *“segurança urbana”*, não exorbitou os limites do poder normativo municipal, porquanto expressamente ressalva que essa atribuição deve se exercer *“no âmbito do Município de São Paulo”*. Ao atribuir à Guarda Municipal o policiamento preventivo e comunitário, bem como a mediação de conflitos, o dispositivo legal não se distancia dos postulados constitucionais mas, antes, promove sua concretização.

(B) A atuação direta das guardas municipais na área de segurança pública não viola a taxatividade do *caput* do artigo 144 da Constituição Federal

15. A jurisprudência desta Corte assentou ser defeso ao constituinte estadual ou distrital ampliar o rol constante do art. 144 da Constituição Federal, de modo a prever novos órgãos de segurança pública, por se tratar de matéria de organização administrativa, cuja iniciativa se reserva ao Chefe do Poder Executivo local (ADI 1.182, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe de 10/3/2006; ADI 2.819, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 2/12/2005). No mesmo sentido, quanto à taxatividade do rol de órgãos de segurança pública, cito os precedentes que afastaram tal caracterização em relação ao Instituto-Geral de Perícias do Rio Grande do Sul; ao Instituto Geral de Perícia de Santa Catarina e à Polícia Científica do Paraná (respectivamente a ADI 2827, Relator Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 06/04/2011; ADI 3469, Relator Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 28/02/2011; e ADI 2575, Relator Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 16/11/2020).

16. O *distinguishing* quanto ao presente caso se faz necessário, porquanto as guardas municipais encontram supedâneo constitucional no artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, inserido no Capítulo da Segurança Pública. Ainda que não se insiram expressamente no rol do

RE 608588 / SP

caput do artigo 144, as guardas municipais atuam na promoção da segurança pública, conquanto dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, em caráter colaborativo, naquilo que pertine à esfera da municipalidade.

17. Nesse sentido, este Plenário, por maioria, julgou parcialmente procedentes as **Ações Diretas de Inconstitucionalidade 5948 e 5538** e improcedente a **Ação Declaratória de Constitucionalidade 38**, declarando inconstitucionais dispositivos do Estatuto de Desarmamento (Lei 10.826/2003) que proibiam ou restringiam o uso de armas de fogo por integrantes de guardas municipais conforme o número de habitantes das cidades. Ao autorizar que todos os integrantes de guardas municipais do país tenham direito ao porte de armas de fogo, o voto condutor ressaltou que *“não há dúvida judicial ou legislativa da presença efetiva das guardas municipais no sistema de segurança pública do país”* (ADI 5538, Relator: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, DJe 18-05-2021).

18. Em sentido análogo, o Plenário desta Corte, no julgamento da ADPF 995, declarou **inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais da condição de integrantes do Sistema Único de Segurança Pública.**

19. Finalmente, no **Recurso Extraordinário 846.854**, o Plenário reconheceu que as guardas municipais executam atividade de segurança pública essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade, sendo essa a razão pela qual não lhes cabe o exercício do direito de greve (RE 846.854, Relator: Luiz Fux, Relator p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 07-02-2018). A Corte, ao estender às Guardas Municipais a tese firmada no **Recurso Extraordinário 654.432**, segundo a qual *“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”*, aplacou qualquer controvérsia sobre as entidades atuarem nessa área.

20. Esse reconhecimento não significa que o Município, ao relacionar a proteção de seu patrimônio à eventual mediação de conflitos, confere à

RE 608588 / SP

Guarda Municipal a mesma competência dos órgãos incumbidos do exercício da segurança pública. A legitimidade constitucional da lei municipal em questão apoia-se na circunstância relevante de que a Guarda Municipal exerce atividade essencial *relativa* à segurança pública.

21. *In casu*, o policiamento preventivo e comunitário, bem como o termo correlato “segurança urbana”, de que trata o inciso I do artigo 1º da Lei Municipal nº 13.866/2004, impacta diretamente o setor de segurança pública, sem equiparar a Guarda Municipal aos órgãos policiais previstos no art. 144 da Constituição, porquanto inserida no exercício específico do poder de polícia municipal.

22. A Guarda Municipal paulista, no bojo das atribuições instituídas pela lei municipal, assume o relevante papel de *autoridade estatal*, servindo de referência para direcionamento das principais reivindicações da comunidade.

23. A atividade se aproxima de outras tantas que, dentro de suas esferas de atuação, os Municípios determinam sejam exercidas pela Guarda Municipal, em vez de as exercerem diretamente. Deveras, o exercício do poder de polícia, no âmbito das competências municipais e para as finalidades constitucionalmente previstas no art. 144, § 8º, pode ser cumulado com diversas outras funções, típicas ou não de segurança.

24. *In casu*, conceder menos poderes à Guarda Municipal poderia comprometer a eficiência da tutela do patrimônio, bens e serviços municipais, bem como do direito fundamental à segurança pública, esvaziando a proteção constitucional. Esse alerta se coaduna diretamente com as transformações que Gustavo Binenbojm, sob uma perspectiva inovadora, identifica o instituto do poder de polícia, abrangendo, a um só tempo, o **giro pragmático e o giro democrático-constitucional** (BINENBOJM, Gustavo *Poder de Polícia Ordenação Regulação, Transformações Político-Jurídicas, Econômicas e Institucionais do Direito Administrativo Ordenador* Editora Fórum: Belo Horizonte, 2016, p.329).

25. Nesse cenário normativo e jurisprudencial, o policiamento preventivo e comunitário e a atuação na segurança urbana pela Guarda Municipal Metropolitana configura exercício de poder de polícia do

RE 608588 / SP

Município de São Paulo, especialmente relevante para a segurança pública, assim como a mediação de conflitos com vistas à proteção dos bens públicos, ainda quando realizada ostensivamente, que se direciona à concretização do interesse coletivo, da paz e da ordem, mediante prevenção e repressão a comportamentos potencialmente nocivos aos interesses locais.

(C) As atribuições da Guarda Municipal se inserem no federalismo de cooperação em prol da segurança pública

26. A Federação se caracteriza por aglutinar, dentro de um mesmo território, diversos centros dotados de capacidade política. Em linhas gerais, o federalismo é um arranjo institucional que envolve a partilha vertical do poder entre várias entidades políticas autônomas, que coexistem no interior de um único Estado soberano. Trata-se de um modelo de organização política que busca conciliar a unidade com a diversidade.

27. No federalismo cooperativo contemporâneo, **a atuação dos entes federados na busca por soluções aos problemas sociais alicerça-se num modelo de parceria e colaboração**, mercê de *“no exercício de suas competências constitucionalmente determinadas, deve a União preservar a autonomia dos Estados-Membros e dos Municípios, dever que decorre do próprio princípio federativo. De igual modo, a ação dos Estados e Municípios é orientada pelo dever de fidelidade [à federação (Bundestreue)] e de cooperação para com a realização dos objetivos da República”* (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017).

28. O caráter colaborativo das guardas municipais com os demais entes que atuam na segurança pública evidencia-se no Estatuto Geral das Guardas Municipais, editado com o manifesto propósito de disciplinar o artigo 144, §8º, da Constituição Federal. Em seu artigo 5º, parágrafo único, estabelece que *“a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos”*, sendo que, quanto às ocorrências emergenciais ou flagrante delito, deve a Guarda Municipal *“prestar todo o*

RE 608588 / SP

apoio à continuidade do atendimento” no órgão descrito nos incisos do caput do artigo 144 da Constituição Federal.

29. No mesmo sentido, a **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública nos termos do §7º do artigo 144 da Constituição Federal, institui o **Sistema Único de Segurança Pública, integrado pelas guardas municipais, segundo previsão legal autônoma e expressa, em que ainda estabelece a atuação cooperativa, sistêmica e harmônica de cada integrante.**

30. A intenção do texto normativo objeto do presente recurso foi concretizar a cooperação entre os entes federativos no que se refere à segurança pública, respeitadas as competências e a taxatividade do rol de órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal.

31. A possibilidade de atribuição de policiamento preventivo e comunitário às guardas municipais há de ser vista como um importante instrumento federativo à disposição dos Municípios no combate à insegurança e à depredação do patrimônio público, cuja atuação, em vez de reduzir a autonomia do Estado-membro, desenvolve-se de forma cooperada entre os entes federados, na busca constante pela efetividade do direito constitucional à segurança.

32. *In casu*, a Lei 13.886/2004, do Município de São Paulo, objeto da controvérsia ora em debate, foi editada pelo ente municipal para fixar atribuições da Guarda Civil Metropolitana, como parte integrante do esforço empregado pelas diversas esferas do Poder Público brasileiro para fazer frente aos preocupantes índices de criminalidade e violência presentes no território nacional, não havendo que se cogitar de violação ao pacto federativo ou usurpação de competência.

33. *Ex positis*, **VOTO PELO PROVIMENTO** do recurso extraordinário com repercussão geral, a fim de declarar a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo, tanto em sua redação original como na redação dada pela Lei 14.879/2009, fixando-se a seguinte tese: *“É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais,*

RE 608588 / SP

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”.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência da Senhor Ministro Luís Roberto Barroso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, apreciando o tema 656 da repercussão geral, em dar provimento ao recurso extraordinário, a fim de declarar a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo, tanto em sua redação original como na redação dada pela Lei 14.879/2009, vencidos os Ministros Cristiano Zanin e Edson Fachin, que julgavam prejudicado o recurso extraordinário. Foi fixada a seguinte tese: “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”. Tudo nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia.

Brasília, 20 de fevereiro de 2025.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

Documento assinado digitalmente

23/10/2024

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: GUILHERME ARAUJO BATISTA E SILVA
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA
ADV.(A/S)	: PAULO AUGUSTO BACCARIN
RECDO.(A/S)	: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA CAPITÃO OSMAR ROMÃO DA SILVA - ACORS
ADV.(A/S)	: NOEL ANTONIO TAVARES DE JESUS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ELIAS MILER DA SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: RODRIGO AZEVEDO FERRAO
ADV.(A/S)	: ROBERTO WAGNER MANCUSI
ADV.(A/S)	: PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA
ADV.(A/S)	: WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	: ROSANGELA APARECIDA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL
ADV.(A/S)	: MÁRCIO SOUZA DE ALMEIDA
ADV.(A/S)	: SANDRO MURILO GUIMARÃES GUILHERME
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE MELO CARVALHO
AM. CURIAE.	: AGM BRASIL - ASSOCIACAO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ANDRÉ DOS SANTOS SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC

RE 608588 / SP

ADV.(A/S)	:ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR
ADV.(A/S)	:ADENILDA MARIA DA COSTA
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS AGENTES MUNICIPAIS DE SEGURANCA PUBLICA DO ESTADO DO CEARA
ADV.(A/S)	:LUCIA MARIA BRASIL RICARTE
ADV.(A/S)	:PAULO CESAR MAIA COSTA
ADV.(A/S)	:JOSÉ WAGNER MATIAS DE MELO
ADV.(A/S)	:JOSÉ PEREIRA DE SOUSA NETO
ADV.(A/S)	:GERMANO MONTE PALÁCIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL GONÇALVES DE FARIAS RIBEIRO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL MUNICIPAIS DAS PREFEITURAS,CAMARAS MUNIC,AUTARQUIAS E FUNDACOES DOS MUNIC DA MICRO-REGIAO DE SETE LAGOAS/MG-SINDSEL
ADV.(A/S)	:RANGEL LUIS SILVA MACHADO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DOS GUARDAS E SERVIDORES DO ESTADO DE SAO PAULO - AGES-ESP
ADV.(A/S)	:MARIA PAULA DALTRO LOPES
ADV.(A/S)	:MARA LÚCIA DE MORAES
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	:FENAGUARDAS - FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE SERVIDORES DAS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	:WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de recurso extraordinário, interposto pela Câmara Municipal de São Paulo, com fundamento na alínea “a” do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou procedente ação direta

RE 608588 / SP

ajuizada pelo Ministério Público paulista e declarou a inconstitucionalidade do inciso I do artigo 1º da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo, de seguinte teor:

“Art. 1º - A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina, tem as seguintes atribuições:

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.”

O acórdão recorrido possui a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Art. 1º, inc. I, da Lei n. 13.866/2004, do Município de São Paulo, que fixa atribuições da Guarda Civil Metropolitana - Art. 147 da Constituição Estadual - Proteção dos bens, serviços e instalações municipais - Matéria debatida é atinente à segurança pública - Preservação da ordem pública - Competência das polícias, no âmbito do Estado - Atividade que não pode ser exercida pelas guardas municipais - Extrapolação dos limites constitucionais - Ação Direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo.”
(Doc. 11, fls. 94)

No presente recurso extraordinário, a Câmara Municipal de São Paulo articulou preliminar de repercussão geral, indicando a transcendência política, econômica e social da questão em debate, relativa à constitucionalidade de norma definidora das atribuições de guarda municipal.

Sustenta que o acórdão recorrido incorreu em ofensa ao artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, cujo conteúdo garante aos Municípios a possibilidade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações públicas. Aduz que não há

RE 608588 / SP

inconstitucionalidade no dispositivo questionado, que, ao dispor sobre as atribuições da Guarda Civil Metropolitana, não lhe confere competência para exercer a segurança pública do Município de São Paulo, mas, tão somente, para mediar conflitos entre os cidadãos e proteger o patrimônio público, mediante policiamento preventivo comunitário.

Requer o provimento do recurso e a consequente improcedência da ação direta de inconstitucionalidade vindicada na origem (Doc. 11, fls. 105 a 122).

Em contrarrazões, o Ministério Público do Estado de São Paulo sustenta o acerto do acórdão impugnado. Argumenta que o artigo 1º, I, da Lei Municipal 13.866/2004 está em desconformidade com as Constituições Federal e Estadual, na medida em que confere a órgão incumbido da segurança patrimonial municipal atribuições próprias e específicas dos policiais militares, invadindo, no seu entender, competência constitucionalmente deferida à Polícia Militar, de realização de policiamento ostensivo e garantia da ordem pública (Doc. 11, fls. 164 a 170).

O apelo extremo foi admitido na origem e distribuído nesta Corte ao meu antecessor, Ministro Eros Grau, que negou seguimento ao recurso, por entender que o acórdão proferido pela Corte de origem estaria em consonância com o entendimento assentado pelo Plenário deste Supremo Tribunal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.182/DF (Doc. 0).

Contra referida decisão, a Câmara Municipal de São Paulo e o seu Presidente interpuseram agravo regimental, sustentando, em síntese, que o artigo 144, §§ 1º a 6º, da Constituição Federal, delineia a competência dos órgãos incumbidos do exercício da segurança pública nacional e não as atividades próprias e peculiares da municipalidade (Doc. 6).

RE 608588 / SP

Sucedendo o Relator, nos termos do artigo 38 do RISTF, examinei o agravo regimental interposto e, por considerar relevantes as alegações, reconsiderarei a decisão anteriormente proferida e manifestei-me pela necessidade de submissão do feito à sistemática da repercussão geral, tendo o Plenário desta Corte, por unanimidade, reconhecido a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, em *decisum* assim ementado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ATRIBUIÇÕES DE GUARDA CIVIL METROPOLITANA. DISCUSSÃO ACERCA DOS LIMITES E DO ALCANCE DA RESERVA LEGAL CONTIDA NO ART. 144, § 8ª, DA LEI MAIOR. NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE PARÂMETROS OBJETIVOS E SEGUROS PARA NORTEAR A ATUAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL DA MATÉRIA. AUSÊNCIA DE PRECEDENTE ESPECÍFICO E DE ALCANCE GERAL. NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO DO PLENÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.” (Doc. 15)

A Procuradoria-Geral da República se manifestou pelo não provimento do presente recurso extraordinário, entendendo pelo acerto do acórdão recorrido, haja vista que *“não cabe ao legislador municipal incluir, obliquamente, a Guarda Municipal na lista fechada dos incisos do art. 144, mediante o artifício de lhe confiar competências que pertencem à polícia civil ou à militar”*. O parecer restou assim ementado:

“Recurso extraordinário com repercussão geral. Guarda Municipal. Tema 656 da Sistemática da Repercussão Geral. Destoa da Constituição Federal atribuir às Guardas Municipais funções típicas de polícia - civil ou militar. Parecer pelo desprovimento do recurso.” (Doc. 23)

Em manifestação posterior, o Procurador-Geral da República opinou (i) pelo provimento parcial do recurso extraordinário, a fim de que se interprete o artigo 1º, I, da Lei municipal 13.866/2004 como a autorizar o

RE 608588 / SP

exercício das atribuições de policiamento preventivo e comunitário exclusivamente no contexto da proteção dos bens, serviços e instalações municipais; e (ii) pela fixação da seguinte tese: “É inconstitucional lei que outorgue à Guarda Municipal atribuições que extrapolem a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, a exemplo das atividades de policiamento ostensivo fora desse contexto, de polícia judiciária e de apuração de infrações penais”. O parecer apresenta a seguinte ementa:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. GUARDA CIVIL. ATRIBUIÇÕES. LIMITES E ALCANCE DA RESERVA LEGAL. ART. 144, § 8º, DA CF. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 656. ATUAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL. LIMITES. RECURSO. DESPROVIMENTO.

1. Recurso extraordinário leading case do Tema 656 da sistemática da Repercussão Geral: ‘Limites da atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município’.

2. As atribuições das guardas municipais limitam-se ao previsto pela Constituição Federal, que lhes confere poderes tão somente para proteger os bens, serviços e instalações do Município.

3. Estão fora das atribuições constitucionais das guardas municipais as atividades que extrapolem a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, como as de policiamento ostensivo fora desse contexto, as de polícia judiciária e a apuração de infrações penais.

4. Proposta de tese de Repercussão Geral:

I - É inconstitucional lei que outorgue à Guarda Municipal atribuições que extrapolem a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, a exemplo das atividades de policiamento ostensivo fora desse contexto, de polícia judiciária e de apuração de infrações penais.

- Parecer (i) pelo parcial provimento do recurso extraordinário, a fim de que se interprete o art. 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 como a autorizar o exercício das atribuições de policiamento preventivo e comunitário exclusivamente no contexto da proteção dos bens, serviços e instalações municipais; (ii) pela fixação da tese sugerida.”
(Doc. 58)

RE 608588 / SP

A Associação de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina Capitão Osmar Romão da Silva - ACORS; o Sindicato dos Guardas Civis Metropolitanos de São Paulo - SINDGUARDAS-SP; a Associação Brasileira dos Guardas Municipais - BRASGUARDAS; a Associação Nacional de Altos Estudos de Guarda Municipal; a Associação dos Guardas Municipais do Brasil - AGM-BRASIL; o Sindicato dos Servidores da Guarda Municipal de Curitiba - SIGMUC; o Sindicato dos Agentes Municipais de Segurança Pública do Estado do Ceará - SINDIGUARDAS-CE; o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais das Prefeituras, Câmaras Municipais, Autarquias e Fundações dos Municípios da Micro-Região de Sete Lagoas-MG - SINDSEL; a Associação dos Guardas e Servidores do Estado de São Paulo - AGES-ESP; a Associação Nacional de Altos Estudos em Guarda Municipal - ANAEGM; o Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores - GAETS; e a Federação Nacional de Sindicatos de Servidores das Guardas Municipais - FENAGUARDAS foram admitidos a se manifestar no feito, na qualidade de *amici curiae*.

É o relatório.

23/10/2024

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: GUILHERME ARAUJO BATISTA E SILVA
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA
ADV.(A/S)	: PAULO AUGUSTO BACCARIN
RECDO.(A/S)	: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA CAPITÃO OSMAR ROMÃO DA SILVA - ACORS
ADV.(A/S)	: NOEL ANTONIO TAVARES DE JESUS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ELIAS MILER DA SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: RODRIGO AZEVEDO FERRAO
ADV.(A/S)	: ROBERTO WAGNER MANCUSI
ADV.(A/S)	: PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA
ADV.(A/S)	: WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	: ROSANGELA APARECIDA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL
ADV.(A/S)	: MÁRCIO SOUZA DE ALMEIDA
ADV.(A/S)	: SANDRO MURILO GUIMARÃES GUILHERME
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE MELO CARVALHO
AM. CURIAE.	: AGM BRASIL - ASSOCIACAO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ANDRÉ DOS SANTOS SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC

RE 608588 / SP

ADV.(A/S)	:ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR
ADV.(A/S)	:ADENILDA MARIA DA COSTA
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS AGENTES MUNICIPAIS DE SEGURANCA PUBLICA DO ESTADO DO CEARA
ADV.(A/S)	:LUCIA MARIA BRASIL RICARTE
ADV.(A/S)	:PAULO CESAR MAIA COSTA
ADV.(A/S)	:JOSÉ WAGNER MATIAS DE MELO
ADV.(A/S)	:JOSÉ PEREIRA DE SOUSA NETO
ADV.(A/S)	:GERMANO MONTE PALÁCIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL GONÇALVES DE FARIAS RIBEIRO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL MUNICIPAIS DAS PREFEITURAS,CAMARAS MUNIC,AUTARQUIAS E FUNDACOES DOS MUNIC DA MICRO-REGIAO DE SETE LAGOAS/MG-SINDSEL
ADV.(A/S)	:RANGEL LUIS SILVA MACHADO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DOS GUARDAS E SERVIDORES DO ESTADO DE SAO PAULO - AGES-ESP
ADV.(A/S)	:MARIA PAULA DALTRO LOPES
ADV.(A/S)	:MARA LÚCIA DE MORAES
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	:FENAGUARDAS - FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE SERVIDORES DAS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	:WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, cumprimento Vossa Excelência. Não poderia deixar de fazer um comentário - talvez uma manifestação histórica -: queria cumprimentar todos que fizeram sustentações, em especial o Doutor Rafael Muneratti, Defensor Público do meu estado.

RE 608588 / SP

O Doutor Rafael defendeu - e esse é um momento glorioso para as polícias militares - que o policiamento ostensivo deve ser feito pela polícia militar, porque a polícia militar tem mais hierarquia e disciplina, tem capitão, major, e os civis não teriam essa disciplina. Por que digo que essa manifestação é importante? Porque, desde 2012, e depois do período que fui Secretário de Segurança Pública, o Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do meu estado defende a desmilitarização da polícia militar, a extinção da polícia militar. As ONGs todas defendem a desmilitarização da Polícia Militar. Mas, quando a coisa aperta, todos chamamos quem? A Polícia Militar.

Independentemente do mérito a ser tratado aqui, é um momento importante. A Polícia Militar é importantíssima para garantir a segurança do país e a hierarquia e a disciplina são dois fundamentos pilares da Polícia Militar. Depois desses 36 anos da Constituição, quase 38 da redemocratização, parece que estamos, como país, superando esse trauma, pós-trauma, em que tudo era culpa da Polícia Militar.

Fico muito feliz com a manifestação do Defensor Público do meu estado.

Obrigado, Presidente!

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : GUILHERME ARAUJO BATISTA E SILVA (6622/AC, 406798/SP)

ADV.(A/S) : FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA (287482/SP)

ADV.(A/S) : PAULO AUGUSTO BACCARIN (138129/SP)

RECDO.(A/S) : MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA CAPITÃO OSMAR ROMÃO DA SILVA - ACORS

ADV.(A/S) : NOEL ANTONIO TAVARES DE JESUS (0016462/SC) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : ELIAS MILER DA SILVA (30245/DF)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : RODRIGO AZEVEDO FERRAO (246810/SP)

ADV.(A/S) : ROBERTO WAGNER MANCUSI (340902/SP)

ADV.(A/S) : PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA (13024/DF)

ADV.(A/S) : WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR (78096/RS)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS

ADV.(A/S) : ROSANGELA APARECIDA MESQUITA (232692/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL

ADV.(A/S) : MÁRCIO SOUZA DE ALMEIDA (15459/MS)

ADV.(A/S) : SANDRO MURILO GUIMARÃES GUILHERME (20654/DF)

ADV.(A/S) : ALEXANDRE DE MELO CARVALHO (35428/DF)

AM. CURIAE. : AGM BRASIL - ASSOCIACAO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL

ADV.(A/S) : ANDRÉ DOS SANTOS SILVA (387505/SP)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC

ADV.(A/S) : ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR (14545/PR)

ADV.(A/S) : ADENILDA MARIA DA COSTA (63401/PR)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS AGENTES MUNICIPAIS DE SEGURANCA PUBLICA DO ESTADO DO CEARA

ADV.(A/S) : LUCIA MARIA BRASIL RICARTE (8663/CE)

ADV.(A/S) : PAULO CESAR MAIA COSTA (9125/CE)

ADV.(A/S) : JOSÉ WAGNER MATIAS DE MELO (17785/CE)

ADV.(A/S) : JOSÉ PEREIRA DE SOUSA NETO (37591/CE)

ADV.(A/S) : GERMANO MONTE PALÁCIO (11569/CE)

ADV.(A/S) : GABRIEL GONÇALVES DE FARIAS RIBEIRO (43217/CE)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL MUNICIPAIS DAS PREFEITURAS, CAMARAS MUNIC, AUTARQUIAS E FUNDACOES DOS MUNIC DA

MICRO-REGIAO DE SETE LAGOAS/MG-SINDSEL

ADV.(A/S) : RANGEL LUIS SILVA MACHADO (138681/MG)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DOS GUARDAS E SERVIDORES DO ESTADO DE SAO PAULO - AGES-ESP

ADV.(A/S) : MARIA PAULA DALTRO LOPES (221084/SP)

ADV.(A/S) : MARA LÚCIA DE MORAES (438627/SP)

AM. CURIAE. : GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS

ADV.(A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : FENAGUARDAS - FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE SERVIDORES DAS GUARDAS MUNICIPAIS

ADV.(A/S) : WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR (78096/RS)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelos *amici curiae* Sindicato dos Guardas Cíveis Metropolitanos de São Paulo - SINDGUARDAS-SP e Federação Nacional de Sindicatos de Servidores das Guardas Municipais - FENAGUARDAS, o Dr. Wilson Klippel Cicognani Júnior; pelo *amicus curiae* Associação Nacional de Guardas Municipais do Brasil - AGM BRASIL, o Dr. Eduardo Pazinato da Cunha; pelo *amicus curiae* Sindicato dos Servidores da Guarda Municipal de Curitiba - SIGMUC, o Dr. Roberto Eurico Schmidt Júnior; pelo *amicus curiae* Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores - GAETS, o Dr. Rafael Muneratti, Defensor Público do Estado de São Paulo; e, pelo *amicus curiae* Associação de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina Capitão Osmar Romão da Silva - ACORS, o Dr. Elias Miler da Silva. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 23.10.2024.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

24/10/2024

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: GUILHERME ARAUJO BATISTA E SILVA
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA
ADV.(A/S)	: PAULO AUGUSTO BACCARIN
RECDO.(A/S)	: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA CAPITÃO OSMAR ROMÃO DA SILVA - ACORS
ADV.(A/S)	: NOEL ANTONIO TAVARES DE JESUS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ELIAS MILER DA SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: RODRIGO AZEVEDO FERRAO
ADV.(A/S)	: ROBERTO WAGNER MANCUSI
ADV.(A/S)	: PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA
ADV.(A/S)	: WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	: ROSANGELA APARECIDA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL
ADV.(A/S)	: MÁRCIO SOUZA DE ALMEIDA
ADV.(A/S)	: SANDRO MURILO GUIMARÃES GUILHERME
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE MELO CARVALHO
AM. CURIAE.	: AGM BRASIL - ASSOCIACAO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ANDRÉ DOS SANTOS SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC

RE 608588 / SP

ADV.(A/S)	:ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR
ADV.(A/S)	:ADENILDA MARIA DA COSTA
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS AGENTES MUNICIPAIS DE SEGURANCA PUBLICA DO ESTADO DO CEARA
ADV.(A/S)	:LUCIA MARIA BRASIL RICARTE
ADV.(A/S)	:PAULO CESAR MAIA COSTA
ADV.(A/S)	:JOSÉ WAGNER MATIAS DE MELO
ADV.(A/S)	:JOSÉ PEREIRA DE SOUSA NETO
ADV.(A/S)	:GERMANO MONTE PALÁCIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL GONÇALVES DE FARIAS RIBEIRO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL MUNICIPAIS DAS PREFEITURAS,CAMARAS MUNIC,AUTARQUIAS E FUNDACOES DOS MUNIC DA MICRO-REGIAO DE SETE LAGOAS/MG-SINDSEL
ADV.(A/S)	:RANGEL LUIS SILVA MACHADO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DOS GUARDAS E SERVIDORES DO ESTADO DE SAO PAULO - AGES-ESP
ADV.(A/S)	:MARIA PAULA DALTRO LOPES
ADV.(A/S)	:MARA LÚCIA DE MORAES
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	:FENAGUARDAS - FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE SERVIDORES DAS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	:WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público.

Preliminarmente, eu até conversava com o Ministro Cristiano Zanin, houve uma revogação da lei originariamente impugnada, mas essa lei foi substituída por outra que, em sua essência, mantém a mesma

RE 608588 / SP

compreensão sobre a guarda municipal.

Ainda que assim não bastasse, não se impede a análise de questão cuja repercussão geral já tenha sido reconhecida, nem pela desistência do recurso. Aqui é um recurso extraído de um julgado do órgão competente. O Tribunal de Justiça de São Paulo declarou a inconstitucionalidade da lei, processo puramente objetivo, daí entendo que não se possa declará-lo prejudicado.

Por outro lado, Senhor Presidente, as Turmas têm debatido esse tema, de sorte que isso me permite fazer uma síntese do voto - até pelo adiantado da hora -, para começarmos o julgamento. Gostaria só de dizer que, ao me ver diante desse caso, lembrei-me que a guarda municipal do Município de Trajano de Moraes, onde fui promotor, cuidava do jardim, cuidava do prédio do fórum. A guarda municipal de São Paulo cuida dos colégios - contra o tráfico de drogas que circunda os colégios públicos e privados -, do Parque do Ibirapuera, onde milhares de pessoas transitam - furtos, assaltos, enfim. Temos que analisar em termos da guarda municipal do Brasil. Foi com esse enfoque que analisei esse caso específico. Estabeleci algumas premissas que levarão à conclusão do voto, por isso não lerei o voto integralmente, porque não há necessidade.

24/10/2024

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhoras e senhores advogados e demais presentes, o *thema iudicandum*, com repercussão geral reconhecida, versa sobre o alcance da competência legislativa municipal estabelecida no artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, segundo o qual *‘os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei’*.

Especificamente, a controvérsia cinge-se à constitucionalidade da atribuição legal de competência às guardas municipais para policiamento preventivo e comunitário.

No caso concreto, impugna-se, mediante recurso extraordinário, o acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo que julgou procedente a ação direta ajuizada pelo Ministério Público paulista e declarou a inconstitucionalidade do inciso I do artigo 1º da Lei Municipal nº 13.866/2004, cujo conteúdo transcrevo:

*“Art. 1º A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, principal órgão de execução da **política municipal de segurança urbana**, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina, tem as seguintes atribuições:*

*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”*.

Em razão da declaração de inconstitucionalidade, o legislador local, por meio da Lei 14.879/2009, deu nova redação ao texto, **mantendo, em**

RE 608588 / SP

essência, seu sentido e alcance, nos seguintes termos:

“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”.

A controvérsia *sub examine* consiste na **definição dos limites constitucionais impostos à competência legislativa local** (art. 30, I, CRFB) para a constituição de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Estamos, portanto, *in casu*, diante de tensão constitucional a envolver de um lado, as competências legislativas dos entes federados, em especial os Municípios, e, de outro, a garantia do direito fundamental social à segurança pública.

Antecipo que voto por **dar provimento ao presente recurso extraordinário**, pelos seguintes fundamentos:

(i) o conteúdo semântico do poder normativo exercido pelo legislador municipal se compatibiliza com a repartição constitucional de competências;

(ii) as Guardas Municipais atuam diretamente na área de segurança pública, por força do artigo 144 da Constituição Federal, conforme precedentes desta Corte Suprema (ADPF 995, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 09/10/2023);

(iii) a atribuição de policiamento preventivo e comunitário à Guarda Municipal não viola o pacto federativo, porquanto se insere em desenho normativo de cooperação entre os entes em prol da segurança pública urbana, dever do Estado.

Passo a desenvolver cada um desses fundamentos do meu voto.

(A) O poder normativo exercido pelo legislador municipal se compatibiliza com a repartição constitucional de competências

A Constituição Federal inclui a segurança pública no rol dos direitos

RE 608588 / SP

fundamentais sociais (art. 6º), cuja materialização encontra-se vinculada tanto às normas do direito constitucional positivo, quanto aos valores e princípios estampados no texto constitucional, especialmente a dignidade da pessoa humana, a liberdade e a defesa da paz social.

Além de consagrar a segurança como direito dos cidadãos, a Constituição também estabelece sua concretização como dever do Estado e responsabilidade de todos, com vistas à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144), *in verbis*:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

(...)

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

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

Em especial, a Constituição confere poderes normativos para o legislador disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública (§7º) e, no que se refere especificamente às guardas municipais, faculta aos Municípios sua criação, **destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (§8º).**

RE 608588 / SP

Nesse cenário, os liames jurídicos da controvérsia ora posta mostram-se complexos, na medida em que se situam na confluência entre dois imperativos importantes do constitucionalismo democrático. De um lado, há a necessidade de se respeitar o pacto federativo e a separação entre os poderes. Do outro, é preciso conferir certo dinamismo à Constituição, a fim de torná-la adaptável às realidades sociais, as quais, em temas constitucionais, encontram-se plasmadas na jurisprudência viva desta Corte.

A Constituição expressamente delegou ao legislador municipal delimitar os contornos da norma. Nesse panorama, *“o princípio da separação de poderes, embora não seja um princípio rígido, implica, no seu conteúdo essencial, a distinção entre legislação e jurisdição”* (MEDEIROS, Rui. *A Decisão de Inconstitucionalidade*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 1999, p. 495).

Contudo, há que se ter em perspectiva que o *princípio da separação de poderes* não decorre do direito natural, revestindo-se das características que a Constituição lhe atribuiu. Assim, enquanto, por meio da separação de poderes, cada poder se incumbe precipuamente de suas funções, prevê-se, pelo sistema de pesos e contrapesos, a interação entre eles como forma de contenção de poder. É o que legitima a atuação contramajoritária da jurisdição constitucional e os poderes correlatos que salvaguardam a autoridade dos provimentos.

Nesse ambiente, o exercício do controle de constitucionalidade pressupõe revelar a própria Constituição mediante interpretação, de modo a aquilatar o sentido de suas normas e, assim, permitir a verificação da compatibilidade com aquelas de caráter infraconstitucional.

O desafio consiste em que a atividade jurisdicional de análise da compatibilidade vertical das normas infraconstitucionais não permite que fatores desconexos da realização dos valores constitucionais atropelem a

RE 608588 / SP

força normativa da Constituição, mas também **não autoriza que se esvazie o poder de conformação do legislador ao espaço de experimentalismo democrático e, no presente caso, às exigências da municipalidade.**

As vantagens do experimentalismo que decorre de um modelo descentralizado de federalismo foram desenvolvidas por Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto, *in verbis*:

“Ao invés de assumir os riscos envolvidos nas grandes apostas de reforma global das instituições nacionais, como tem sido feito, talvez seja melhor experimentá-las no plano local de governo. **A aplicação de novas ideias ou arranjos políticos em algum estado ou município precursor pode servir como teste.** É claro que muitas experiências podem dar errado, mas os riscos para a sociedade são menores do que quando se pretende realizar reformar nacionais de um só golpe. Não por outra razão, **o Juiz Louis Brandeis, da Suprema Corte norte-americana, chamou os governos estaduais de ‘laboratórios da democracia’:** ‘É um dos felizes incidentes do sistema federal que um único e corajoso Estado possa, se os seus cidadãos escolherem, servir de laboratório; e tentar experimentos econômicos e sociais sem risco para o resto do país’.”

(SARMENTO, Daniel; PEREIRA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho.** Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 335)

No seio das transformações que o neoconstitucionalismo representa na teoria e na prática jurídicas, está o reconhecimento da força normativa da Constituição e de sua centralidade como núcleo axiológico conformador de toda a ordem jurídica, cujos valores, princípios e regras irradiam-se por toda a teia normativa. Os preceitos constitucionais deixam de exigir a *interpositio legislatoris* para fazer valer o seu conteúdo.

A Constituição se afasta da concepção de simples carta política,

RE 608588 / SP

despida de autêntica força normativa, para consubstanciar o fundamento jurídico primeiro do agir estatal. Em razão da força normativa da Constituição, o próprio texto constitucional pode exigir interpretação para que se possa auferir o resultado adequado de suas normas, mediante um procedimento racional e controlável, criando certeza e previsibilidade jurídicas (HESSE, Konrad. *Temas Fundamentais do Direito Constitucional*. Editora Saraiva, 2009, p. 76).

Se a Constituição não realizou uma escolha categórica a respeito das formas de atuação da guardas municipais na proteção dos bens, serviços e instalações públicos locais, mas apenas estabeleceu balizas norteadoras desse proceder, não cabe ao Poder Judiciário encampar visão juriscêntrica quanto ao tema, sobrepujando-se aos entendimentos exarados pelo poder democraticamente eleito.

In casu, no intuito de estabelecer balizas para o legislador municipal no exercício do poder normativo atribuído pelo § 8º do artigo 144 da Constituição Federal, a Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, estabelece que incumbe às guardas municipais, conforme previsto em lei, “a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal” (art. 2º). O Estatuto Geral das Guardas Municipais evidencia, assim, o respeito ao Pacto Federativo, que limita o poder normativo municipal.

Por sua vez, ao fixar as diretrizes gerais sobre as guardas civis municipais, os princípios mínimos de atuação, expressamente adotados pelo legislador infraconstitucional, conferiram às guardas municipais um caráter de corporação imbuída da manutenção da paz social e da ordem. Confirmam-se os princípios estabelecidos: “I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas; II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas; III - patrulhamento preventivo; IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e V - uso progressivo da força” (art. 3º).

RE 608588 / SP

A abertura semântica, própria dos postulados principiológicos, demanda, em sua aplicação prática, um estreitamento, à luz dos demais preceitos constitucionais.

É de se conferir, no ponto, interpretação conforme a Constituição, a fim de reconduzir os princípios aos interesses *municipais*, de modo que a busca da paz e a da ordem sejam vistas sob o prisma da concretização da proteção aos bens, serviços e instalações municipais.

Especificamente, no que mais importa ao presente caso, essa mesma *ratio* se aplica às normas municipais que instituem as suas respectivas guardas, que **devem se adequar tanto à finalidade constitucional de promoção da segurança pública, como às especificidades locais, que restringem o poder legiferante municipal**, e, ainda, aos termos preconizados no § 8º do artigo 144 da Constituição.

Com efeito, o fato de se dar aos guardas municipais o poder de mediar conflitos não significa dizer que os mesmos estarão incumbidos da defesa da incolumidade física dos cidadãos, mas, tão somente, que nos conflitos interpessoais aptos a gerar danos ao patrimônio público, a bens e a serviços municipais, poderão intervir, inclusive mediante policiamento preventivo comunitário, o que, uma vez mais, não os coloca na posição de policiais nem lhes atribui as funções constitucionalmente conferidas aos órgãos policiais.

Percebe-se que a Constituição não excepcionou do interesse local de proteção sobre o patrimônio público a hipótese de a proteção desse patrimônio, bens e serviços estar atrelada a conflitos interpessoais que necessitem de mediação. Ao revés, a Constituição consagrou a competência dos Municípios para a criação de guardas voltadas à vigilância de seus bens e patrimônio de um lado e, de outro, deixou de criar qualquer exceção quanto ao meio na busca da referida proteção, atendo-se, tão somente, ao seu fim.

RE 608588 / SP

Sob esse prisma, a conclusão pela existência de uma decisão constitucional apriorística a respeito da forma pela qual o Município deverá, necessariamente, ordenar a proteção de seu patrimônio, mostra-se impraticável. Isso porque, além de contingencialmente atrelada aos temores de cada região e tempo, a escolha do legislador municipal pela conduta mais apropriada não prescinde de uma análise econômica e pragmática. As escolhas essenciais quanto às formas de atuação das guardas municipais reverberam também o contexto específico do Município em que atuarão.

In casu, o inciso I do artigo 1º da Lei Municipal nº 13.866/2004, na redação declarada inconstitucional pela Corte *a quo*, ao atribuir à Guarda Civil Metropolitana de São Paulo *o policiamento preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos*, da mesma forma que o novo texto, ao prever a atribuição de *“segurança urbana”*, não exorbitou os limites do poder normativo municipal, porquanto expressamente ressalva que essa atribuição deve se exercer *“no âmbito do Município de São Paulo”*.

Ao atribuir à Guarda Municipal o policiamento preventivo e comunitário, bem como, na nova redação, o exercício da segurança urbana, o dispositivo legal não se distancia dos postulados constitucionais mas, antes, promove sua concretização.

Nessa perspectiva, **não se afigura razoável tender pela inconstitucionalidade apriorística da norma em referência, tanto do ponto de vista formal quanto material**, porquanto, ao atribuir à Guarda Municipal o policiamento preventivo e comunitário, bem como a mediação de conflitos, o dispositivo legal não se distancia dos postulados constitucionais mas, antes, almeja atendê-los.

É bem verdade que é de competência legislativa dos Municípios

RE 608588 / SP

dispor sobre assuntos de interesse local, bem como complementar a legislação federal e estadual no que lhe for pertinente. É bem verdade, também, conforme já assinalei alhures, que o direito à segurança pública é dever do Estado a ser exercido por intermédio dos órgãos taxativamente previstos nos incisos I a VI do artigo 144 da Constituição, sendo permitido aos Municípios constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, nos termos do § 8º do mesmo dispositivo.

Dessa conjuntura não se pode extrair, porém, interpretação consoante a que dispõe o acórdão impugnado, no sentido de que seria defeso aos Municípios atribuir às suas guardas municipais – constituídas por autorização constitucional expressa – o papel de mediação de conflitos individuais com vistas à defesa da ordem pública, sob o argumento de que tal conduta implicaria em invasão de competência dos órgãos de segurança pública estaduais e federais. Isso porque, em que pese ser atribuição dos órgãos de segurança pública a manutenção da ordem, tal fato não tem o condão de deslegitimar a atribuição concedida pelo Município às suas guardas com vistas à preservação de seus bens e patrimônio, máxime por ser dever do Estado a garantia da segurança pública.

Desse ambiente, evidencia-se, no caso vertente, que a exegese razoável do dispositivo é aquela segundo a qual a atuação estabelecida pela lei paulista, no exercício do poder normativo atribuído pelo artigo 144, §8º, da Constituição Federal, coaduna-se com as balizas constitucionais, conquanto restrita aos conflitos potencialmente lesivos aos interesses (bens, serviços e instalações) locais.

(B) A atuação direta das guardas municipais na área de segurança pública não viola a taxatividade do *caput* do artigo 144 da Constituição Federal

RE 608588 / SP

Ab initio, saliento que não se ignora a existência de precedentes deste Tribunal no sentido de que seria defeso ao constituinte estadual ou distrital ampliar o rol constante do art. 144 da Constituição Federal, de modo a prever novos órgãos de segurança pública, por se tratar de matéria de organização administrativa, cuja iniciativa se reserva ao chefe do Poder Executivo local (ADI 1.182, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe de 10/3/2006; ADI 2.819, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 2/12/2005).

Naquela ocasião, o Ministro Relator apontou ser *numerus clausus* o rol constitucional de órgãos incumbidos do exercício de segurança pública. No mesmo sentido, quanto à taxatividade do rol de órgãos de segurança pública, cito os precedentes da ADI 2827, Relator Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 06/04/2011; ADI 3469, Relator Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 28/02/2011; e ADI 2575, Relator Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 16/11/2020 – que afastaram tal caracterização em relação ao Instituto-Geral de Perícias do Rio Grande do Sul; ao Instituto Geral de Perícia de Santa Catarina e à Polícia Científica do Paraná, respectivamente.

Ocorre que as guardas municipais encontram supedâneo constitucional no artigo 144, §8º, da Constituição Federal, inserido no Capítulo da Segurança Pública. O *distinguishing* se faz necessário, porquanto, ainda que não se insiram expressamente no rol do *caput* do artigo 144, as guardas municipais atuam na promoção da segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, em caráter colaborativo, naquilo que pertine à esfera da municipalidade.

Nesse sentido, este Plenário, por maioria, julgou parcialmente procedentes as **Ações Diretas de Inconstitucionalidade 5948 e 5538** e improcedente a **Ação Declaratória de Constitucionalidade 38**, declarando inconstitucionais dispositivos do Estatuto de Desarmamento (Lei 10.826/2003) que proibiam ou restringiam o uso de armas de fogo por integrantes de guardas municipais, conforme o número de habitantes das cidades. Ao autorizar que todos os integrantes de guardas municipais do

RE 608588 / SP

país tenham direito ao porte de armas de fogo, o voto condutor ressaltou que *“não há dúvida judicial ou legislativa da presença efetiva das guardas municipais no sistema de segurança pública do país”*. Confira-se, por todos, a ementa da ADI 5538, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS RESTRITIVAS AO PORTE DE ARMA À INTEGRANTES DE GUARDAS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE E ISONOMIA EM CRITÉRIO MERAMENTE DEMOGRÁFICO QUE IGNORA A OCORRÊNCIA DE CRIMES GRAVES NOS DIVERSOS E DIFERENTES MUNICÍPIOS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de **cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.**

2. Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, **o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF).**

3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a **Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII).**

4. **Se cabe restringir o porte de arma de fogo a integrantes de instituição que faz parte do sistema geral de segurança pública** – e esse ponto, em si mesmo, já é bastante questionável –, a restrição teria de guardar relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, e não

RE 608588 / SP

com a população do município.

(...)

8. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões “das capitais dos Estados” e “com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes”, e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei 10.826/2003, por desrespeito aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência. (ADI 5538, Relator: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, DJe 18-05-2021)

No mesmo sentido, o Plenário desta Corte, no julgamento da ADPF 995, declarou **inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais da condição de integrantes do Sistema Único de Segurança Pública**, conforme se verifica na ementa daquele julgado, *in verbis*:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, §8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional

RE 608588 / SP

das Guardas Municipais possibilitou ao , com CONGRESO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. **O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).** 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, **CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.**

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

Em sentido análogo, no mencionado **Recurso Extraordinário 846.854**, o Plenário reconheceu que as guardas municipais executam atividade de segurança pública essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade, sendo essa a razão pela qual não lhes cabe o exercício do direito de greve. Confira-se o acórdão:

Ementa: CONSTITUCIONAL. DIREITOS SOCIAIS. COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS CELETISTAS. JUSTIÇA COMUM. FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL.

1. É competência da justiça comum, federal ou estadual, conforme o caso, o julgamento de dissídio de greve promovida

RE 608588 / SP

por servidores públicos, na linha do precedente firmado no MI 670 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2008).

2. **As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF)**, pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017).

3. A essencialidade das atividades desempenhadas pelos servidores públicos conduz à aplicação da regra de competência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no MI 670, mesmo em se tratando de servidores contratados pelo Estado sob o regime celetista.

4. Negado provimento ao recurso extraordinário e fixada a seguinte tese de repercussão geral: *“A Justiça Comum Federal ou Estadual é competente para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas da administração direta, autarquias e fundações de direito público”*.

(RE 846854, Relator: Luiz Fux, Relator p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 07-02-2018)

A Corte, ao estender às Guardas Municipais a tese firmada no **Recurso Extraordinário 654.432**, segundo a qual *“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”* aplacou qualquer controvérsia sobre as entidades autuarem nessa área. À ocasião, restei vencido, mercê de meu voto cingir-se à competência da Justiça do Trabalho para processo e julgamento de questões atinentes ao exercício do direito de greve dos servidores públicos celetistas, mas não houve divergência quanto às Guardas Municipais exercerem *“atividade essencial ligada à segurança pública”*.

RE 608588 / SP

No plano legislativo, a Lei 13.675/2018 reconhece as guardas municipais como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública.

Esse reconhecimento não significa, no entanto, que o Município, ao relacionar a proteção de seu patrimônio à eventual mediação de conflitos, confere a competência dos demais órgãos incumbidos do exercício da segurança pública à Guarda Municipal. A legitimidade constitucional da lei municipal em questão apoia-se, portanto, na circunstância relevante de que a Guarda Municipal exerce atividade essencial *relativa* à segurança pública.

In casu, o inciso I do artigo 1º da Lei Municipal nº 13.866/2004 atribui à Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, “o policiamento preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos”.

É sabido que o policiamento ostensivo é realizado precipuamente pela Polícia Militar, enquanto a polícia judiciária compete às Polícias Civil e Federal, mas pouco se desenvolve acerca do policiamento preventivo e comunitário.

A esse respeito, convém transcrever a distinção trazida pelo Procurador Geral da República, em sua manifestação nos autos:

Feita tal observação, cumpre definir se a atribuição à Guarda Civil do policiamento preventivo e comunitário transgride ou não o previsto no art. 144, § 8º, da CF. Para tanto, vale destacar os conceitos de policiamento “ostensivo”, “preventivo” e “comunitário”.

Entende-se o **policiamento ostensivo** como aquele que, como o próprio nome diz, é o mais visível possível. É a modalidade de emprego da força policial em atividades de segurança pública, desenvolvida estrategicamente para gerar

RE 608588 / SP

impacto visual e propiciar efeito dissuasivo – é a presença visível de agentes de segurança devidamente caracterizados, com fardamento, equipamento e viaturas; tem função clara de prevenção e repressão.

O policiamento dito “preventivo” é aquele que visa evitar a turbação da ordem jurídica, desempenhando medidas de profilaxia do crime.

Já o policiamento “comunitário”, intimamente relacionado com o preventivo, leva em conta as principais reivindicações da comunidade, como, por exemplo, a falta de iluminação pública e outros aspectos que, embora não necessariamente do âmbito da segurança pública, impactam o setor.

É uma estratégia organizacional que proporciona uma parceria entre a população e a polícia, baseada na premissa de que ambas precisam trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos. Baseia-se na crença de que os problemas sociais terão soluções cada vez mais efetivas, na medida em que haja a participação de todos na sua identificação, análise e discussão.

Como se percebe, sobretudo no que se refere ao policiamento comunitário, no bojo das atribuições instituídas pela lei municipal, a Guarda Municipal assume o relevante papel de *autoridade estatal*, servindo de referência para direcionamento das principais reivindicações da comunidade. Essa atuação impacta diretamente o setor de segurança pública, sem transformar a Guarda Municipal em órgão de segurança pública detentor de atribuições de mesma extensão das que foram constitucionalmente outorgadas a órgãos policiais.

A atividade se aproxima de outras tantas que, dentro de sua esfera de atuação, os Municípios determinem sejam exercidas pela Guarda Municipal, em vez de as exercerem diretamente, porquanto se inserem no **poder de polícia municipal**. Diferentemente das funções de promoção da segurança pública, o poder de polícia não é prerrogativa exclusiva das

RE 608588 / SP

entidades policiais e dos órgãos típicos de segurança pública. Deveras, o **exercício do poder de polícia pode ser cumulado, dentro de seu âmbito de atribuições (esfera municipal) e observada sua finalidade (proteção de bens, serviços e instalações locais), com diversas outras funções, típicas ou não de segurança**, a exemplo do que ocorre com as Forças Armadas, os órgãos de segurança viária (DETRAN, DER, etc), a Força Nacional, a Polícia Legislativa e a ANVISA, dentre outros.

Nesse sentido, destaco que ao analisar o **Recurso Extraordinário 658.570**, afeto ao tema 472 da repercussão geral, o Plenário desta Corte assentou ser *'constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas'*. O *decisum* restou assim ementado:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE.

1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro não é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, no art. 144, apenas as funções de promoção da segurança pública.

2. A fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo, portanto, óbice ao seu exercício por entidades não policiais.

3. O Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu a competência comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito.

4. Dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo CTB, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal.

RE 608588 / SP

5. O art. 144, §8º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Até mesmo instituições policiais podem cumular funções típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia. Entendimento que não foi alterado pelo advento da EC nº 82/2014.

6. Desprovimento do recurso extraordinário e fixação, em repercussão geral, da 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.*

(RE 658570, Relator Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2015, DJe 30-09-2015)

Na ocasião, o Ministro Roberto Barroso, inaugurando a divergência, ressaltou que as atribuições previstas pela Constituição Federal às guardas municipais não estariam limitadas àquelas descritas no art. 144, § 8º, do texto constitucional, podendo, portanto, abranger as atribuições que futuramente a legislação viesse a indicar. Consoante complementei, então, *“a Constituição não deixa nenhuma margem a dúvidas de que, realmente, a guarda municipal tem essa polícia de trânsito. Só assim que ela protege seus bens, seus serviços. Imagine, como Vossa Excelência citou, um carro estacionado em qualquer lugar, um município conhecido como um município sem guarda, que pode avançar um sinal e etc. e tal. Isso é interesse local, isso é competência do município”*.

A doutrina reconhece esse precedente como exemplo de delimitação clara entre o que consiste exercício do poder de polícia e o que é definido como segurança pública. Caso contrário, por atecnia ou má utilização dos dois conceitos, *“teríamos uma decisão outorgando poderes em menor extensão às guardas municipais, que, no final das contas, confundiria dois preceitos inteiramente distintos”* (GOMES, Estêvão Gomes. *Poder de polícia no direito administrativo contemporâneo: críticas, modelos alternativos e transformações da polícia administrativa*. Rio de Janeiro, Lumen Juris,

RE 608588 / SP

2019. p. 147).

O risco de se conceder menos poderes à Guarda Municipal, por confusão metodológica, poderia, *in casu*, comprometer a **eficiência da tutela do patrimônio, bens e serviços municipais**, bem como do direito fundamental à segurança pública, esvaziando a proteção constitucional.

Esse alerta se coaduna diretamente com as transformações que Gustavo Binenbojm, sob uma perspectiva inovadora, identifica no instituto do poder de polícia, abrangendo o que chama de **giro pragmático e giro democrático-constitucional**. Ao considerar sinônimas as expressões *poder de polícia (em sentido estrito)*, *polícia administrativa*, *atividade ordenadora* e *ordenação econômica e social*, numa estratégia de unificação do seu tratamento pelo direito administrativo, o professor flexibiliza o conceito em nome de uma efetividade que promova os direitos fundamentais tutelados. Confira-se:

No âmbito das transformações político-jurídicas, o poder de polícia foi redefinido como sendo a ordenação social e econômica que tem por objetivo *conformar* a liberdade e a propriedade, por meio de *prescrições* ou *induçãoes*, impostas pelo Estado ou por entes não estatais, destinadas a promover o desfrute dos direitos fundamentais e o alcance de outros objetivos de interesse da coletividade, definidos pela via da deliberação democrática, de acordo com as possibilidades e os limites estabelecidos na Constituição. Em suma, trata-se de um **conjunto de ordenações da atividade privada, desvinculadas ou complementares a relações especiais de sujeição (estatutárias ou contratuais), dotadas ou não de força coercitiva, que erigem um sistema de incentivos voltados à promoção de comportamentos socialmente desejáveis e ao desestímulo de comportamentos indesejáveis, de acordo com objetivos político-jurídicos predeterminados**. (BINENBOJM, Gustavo *Poder de Polícia Ordenação Regulação, Transformações Político-Jurídicas, Econômicas e Institucionais do Direito*

RE 608588 / SP

Administrativo Ordenador Editora Fórum: Belo Horizonte, 2016, p.329)

Nesse cenário normativo e jurisprudencial, o policiamento preventivo e comunitário configura exercício de poder de polícia do Município de São Paulo, nas etapas fiscalizatória e sancionadora, especialmente relevante para a segurança pública. Por seu turno, a mediação de conflitos com vistas à proteção dos bens públicos, ainda quando realizada ostensivamente, constitui exercício de poder de polícia direcionado à concretização do interesse coletivo, da paz e da ordem, mediante prevenção e repressão de comportamentos potencialmente nocivos.

(C) As atribuições da Guarda Municipal se inserem no federalismo de cooperação em prol da segurança pública

A Federação se caracteriza por aglutinar, dentro de um mesmo território, diversos centros dotados de capacidade política. Em linhas gerais, o federalismo é um arranjo institucional que envolve a partilha vertical do poder entre várias entidades políticas autônomas, que coexistem no interior de um único Estado soberano. Trata-se de um modelo de organização política que busca conciliar a unidade com a diversidade.

No arcabouço federativo, os *interesses nacionais* são representados e reunidos na figura da União, responsável por atuar em seu interesse no campo internacional e interestadual. Nesse sentido, Tércio Sampaio Ferraz afirma que “*toda matéria que extravasa o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num ambiente autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral*” (FERRAZ. Normas gerais e competência concorrente – uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista Trimestral de Direito Público*, nº

RE 608588 / SP

7. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 19).

Nessa esteira, Gilmar Mendes e Paulo Gonet destacam o dever de cooperação, ao assentar que, *“no exercício de suas competências constitucionalmente determinadas, deve a União preservar a autonomia dos Estados-Membros e dos Municípios, dever que decorre do próprio princípio federativo. De igual modo, a ação dos Estados e Municípios é orientada pelo dever de fidelidade à federação (Bundestreue) e de cooperação para com a realização dos objetivos da República”* (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2017).

Dessarte, no federalismo cooperativo contemporâneo, a atuação dos entes federados na busca por soluções aos problemas sociais alicerça-se num modelo de parceria e colaboração, enraizado no afã de concretizar os fundamentos da República Federativa Brasileira e do Estado Democrático de Direito.

Como visto, o Estatuto Geral das Guardas Municipais foi editado com o manifesto propósito de disciplinar o artigo 144, §8º, da Constituição Federal, instituindo normas gerais para as guardas municipais. Especificamente, em seu artigo 5º, parágrafo único, a Lei 13.022/2014 estabelece que, no exercício de suas competências, *“a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos”*, sendo que, quanto às ocorrências emergenciais ou flagrante delito, deve a Guarda Municipal *“prestar todo o apoio à continuidade do atendimento”* no órgão descrito nos incisos do *caput* do artigo 144 da Constituição Federal.

O caráter colaborativo das guardas municipais com os demais entes que atuam na segurança pública fica ainda mais evidenciado na **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**, que disciplina a organização e o

RE 608588 / SP

funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do §7º do artigo 144 da Constituição Federal.

Diante da necessidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, o legislador infraconstitucional estabeleceu a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade. A lei federal cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que é integrado pelas guardas municipais. Confira-se:

*“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.*

§ 1º São integrantes estratégicos do Susp:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos;

II - os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados.

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III – (VETADO);

IV - polícias civis;

V - polícias militares;

VI - corpos de bombeiros militares;

*VII - **guardas municipais**;*

VIII - órgãos do sistema penitenciário.” (grifei)

RE 608588 / SP

Além de ter incluído as guardas municipais, de forma autônoma e expressa, na estrutura criada, vale notar que o *caput* do dispositivo estabelece a atuação cooperativa, sistêmica e harmônica de cada integrante do sistema único de segurança pública em âmbito nacional que menciona. Sem que se possa interpretar a Constituição à luz da legislação, percebe-se a intenção normativa de promover a cooperação entre os entes federativos no que se refere à segurança pública, respeitadas as competências e a taxatividade do rol de órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal.

Por sua vez, a Lei 13.886/2004, do Município de São Paulo, cujo teor foi objeto de impugnação na origem e resultou na controvérsia ora em debate, foi editada pelo ente municipal para, tanto em sua redação original como na redação dada pela Lei 14.879/2009, fixar atribuições da Guarda Civil Metropolitana, como parte integrante do esforço empregado pelas diversas esferas do Poder Público brasileiro para fazer frente aos preocupantes índices de criminalidade e violência presentes no território nacional.

Ora, a previsão, pela Constituição da República, da possibilidade de criação de guardas municipais há de ser vista como importante instrumento do federalismo, posto à disposição dos Municípios, no combate à insegurança e à depredação do patrimônio público municipal e do correto funcionamento dos serviços e instalações locais. Essa atuação, ao revés de reduzir o âmbito das competências e da autonomia do Estado-membro, desenvolve-se de forma cooperativa entre os entes federados, na busca constante pela efetividade do direito constitucional à segurança.

A Constituição Federal, ao atrelar a competência das guardas municipais à proteção dos bens e do patrimônio do Município, inclui, a um só tempo, nessa competência as condutas potencialmente capazes de causar danos aos mesmos bens e patrimônio, pelo que se impõe o

RE 608588 / SP

reconhecimento da constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo, tanto em sua redação original como na redação atualmente em vigor.

Ex positis, VOTO PELO PROVIMENTO do recurso extraordinário, a fim de declarar a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo, tanto em sua redação original como na redação dada pela Lei 14.879/2009, fixando-se a seguinte tese: “*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*”.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : GUILHERME ARAUJO BATISTA E SILVA (6622/AC, 406798/SP)

ADV.(A/S) : FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA (287482/SP)

ADV.(A/S) : PAULO AUGUSTO BACCARIN (138129/SP)

RECDO.(A/S) : MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA CAPITÃO OSMAR ROMÃO DA SILVA - ACORS

ADV.(A/S) : NOEL ANTONIO TAVARES DE JESUS (0016462/SC) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : ELIAS MILER DA SILVA (30245/DF)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : RODRIGO AZEVEDO FERRAO (246810/SP)

ADV.(A/S) : ROBERTO WAGNER MANCUSI (340902/SP)

ADV.(A/S) : PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA (13024/DF)

ADV.(A/S) : WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR (78096/RS)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS

ADV.(A/S) : ROSANGELA APARECIDA MESQUITA (232692/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL

ADV.(A/S) : MÁRCIO SOUZA DE ALMEIDA (15459/MS)

ADV.(A/S) : SANDRO MURILO GUIMARÃES GUILHERME (20654/DF)

ADV.(A/S) : ALEXANDRE DE MELO CARVALHO (35428/DF)

AM. CURIAE. : AGM BRASIL - ASSOCIACAO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL

ADV.(A/S) : ANDRÉ DOS SANTOS SILVA (387505/SP)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC

ADV.(A/S) : ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR (14545/PR)

ADV.(A/S) : ADENILDA MARIA DA COSTA (63401/PR)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS AGENTES MUNICIPAIS DE SEGURANCA PUBLICA DO ESTADO DO CEARA

ADV.(A/S) : LUCIA MARIA BRASIL RICARTE (8663/CE)

ADV.(A/S) : PAULO CESAR MAIA COSTA (9125/CE)

ADV.(A/S) : JOSÉ WAGNER MATIAS DE MELO (17785/CE)

ADV.(A/S) : JOSÉ PEREIRA DE SOUSA NETO (37591/CE)

ADV.(A/S) : GERMANO MONTE PALÁCIO (11569/CE)

ADV.(A/S) : GABRIEL GONÇALVES DE FARIAS RIBEIRO (43217/CE)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL MUNICIPAIS DAS PREFEITURAS, CAMARAS MUNIC, AUTARQUIAS E FUNDACOES DOS MUNIC DA

MICRO-REGIAO DE SETE LAGOAS/MG-SINDSEL

ADV.(A/S) : RANGEL LUIS SILVA MACHADO (138681/MG)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DOS GUARDAS E SERVIDORES DO ESTADO DE SAO PAULO - AGES-ESP

ADV.(A/S) : MARIA PAULA DALTRO LOPES (221084/SP)

ADV.(A/S) : MARA LÚCIA DE MORAES (438627/SP)

AM. CURIAE. : GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS

ADV.(A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : FENAGUARDAS - FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE SERVIDORES DAS GUARDAS MUNICIPAIS

ADV.(A/S) : WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR (78096/RS)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelos *amici curiae* Sindicato dos Guardas Cíveis Metropolitanos de São Paulo - SINDGUARDAS-SP e Federação Nacional de Sindicatos de Servidores das Guardas Municipais - FENAGUARDAS, o Dr. Wilson Klippel Cicognani Júnior; pelo *amicus curiae* Associação Nacional de Guardas Municipais do Brasil - AGM BRASIL, o Dr. Eduardo Pazinato da Cunha; pelo *amicus curiae* Sindicato dos Servidores da Guarda Municipal de Curitiba - SIGMUC, o Dr. Roberto Eurico Schmidt Júnior; pelo *amicus curiae* Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores - GAETS, o Dr. Rafael Muneratti, Defensor Público do Estado de São Paulo; e, pelo *amicus curiae* Associação de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina Capitão Osmar Romão da Silva - ACORS, o Dr. Elias Miler da Silva. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 23.10.2024.

Decisão: Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que dava provimento ao recurso extraordinário, a fim de declarar a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo, tanto em sua redação original como na redação dada pela Lei 14.879/2009, e propunha a fixação da seguinte tese (tema 656 da repercussão geral): "É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício das atribuições de policiamento preventivo e comunitário, diante de condutas potencialmente lesivas aos bens, serviços e instalações do ente municipal, em cooperação com os demais órgãos de segurança pública, no âmbito de suas respectivas competências", o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 24.10.2024.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes

Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lillian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

12/12/2024**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO****CONFIRMAÇÃO DE VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, apenas para rememorar, aqui estavam em discussão os poderes outorgados à Guarda Civil Metropolitana também de São Paulo. Não procede a versão levantada agora, de que eu, pela minha naturalidade, estou me colocando contra as ideias de São Paulo. Isso não procede. E este caso também é de São Paulo.

Então, o artigo da lei - que, posteriormente, o Ministro Zanin lembrou oportunamente ter sido revogado por outra lei municipal, a Lei nº 14.879/2009, que acabou repetindo o teor dessa norma, só que com outras disposições - dizia o seguinte:

"Art. 1º A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina, tem as seguintes atribuições:

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; "

Na discussão, verificamos que, malgrado ter sido revogada a lei, mas com dizeres semelhantes, porque a Guarda Municipal continua a mediar conflitos, o art. 144 da Constituição Federal veio a ser modificado e enquadrou a Guarda Municipal no sistema de segurança pública. Diz o art. 144:

"Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;

RE 608588 / SP

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital."

Posteriormente, estabelece que:

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

Então, como há toda uma argumentação de que, hoje, a guarda municipal está dentro do sistema de segurança pública, e para que ela tenha meios de exercer os seus deveres deve ter poderes, evidentemente que a legislação municipal conferiu a ela os meios necessários para o exercício do seu múnus.

Eu mantenho meu voto, dando provimento ao recurso extraordinário, porque o órgão especial de São Paulo declarou inconstitucional a lei. E concluí dizendo:

"É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício das atribuições de policiamento preventivo e comunitário, diante de condutas potencialmente lesivas aos bens, serviços e instalações do ente municipal, em cooperação com os demais órgãos de segurança pública, no âmbito de suas respectivas competências."

12/12/2024

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhor Presidente, peço licença a Vossa Excelência e aos eminentes colegas que me antecedem – pois tenho um compromisso – para já adiantar meu voto neste caso, acompanhando o eminente Relator. Já votei também no outro caso que está em pauta. Mantereí o voto.

Com isso, peço licença para me ausentar da sessão, em virtude de ter que fazer alguns exames agora.

Acompanho o Relator.

12/12/2024

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

DEBATE

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Presidente, cumprimento Vossa Excelência, o Senhor Vice-Procurador-Geral da República, os eminentes Pares, Advogados e Advogadas.

Apenas uma dúvida, Ministro Fux. Vossa Excelência, na tese, condiciona a atuação da Guarda Civil Metropolitana à proteção de bens, serviços e instalações?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Na verdade, este é um recurso extraordinário. Declaro inconstitucional a lei porque, em meu modo de ver, o grande problema foi não conceder à guarda municipal a concepção de que, para a execução da política municipal de segurança, ela teria a autorização permanente - esse não é nenhum problema -, uniformizada e armada, baseada na hierarquia e disciplina, exercendo, no âmbito do município, policiamento preventivo e comunitário, promovendo mediação de conflitos - que achei que só nas artes marciais não seria possível - e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Mesmo na redação alterada da lei municipal - discutirei isso em meu voto -, não há condicionante de atuação para, exclusivamente, proteção de bens, serviços e instalações, tal como previsto no art. 144, § 8º. Acho que esse é um ponto, talvez, central na discussão.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (VICE-PRESIDENTE) - Vossa Excelência, Ministro Zanin, se me permite, está suscitando a questão para verificar se se depreende do voto do eminente Ministro-Relator as atividades de policiamento preventivo e comunitário, não exclusivamente atinente a bens, serviços e instalações.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Exato.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (VICE-PRESIDENTE) - A questão é saber se o voto de Sua Excelência o Relator restringe a bens,

RE 608588 / SP

serviços e instalações ou compreende outras atividades.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - (RELATOR) - A minha tese é um pouco mais ampla.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente - e até trago em meu voto -, as duas visões se completam. Para realizar a função específica de bens, serviços próprios públicos da prefeitura, tem que fazer policiamento comunitário. Como garantir, por exemplo, todas as escolas municipais? Realmente temos que discutir a ideia de policiamento, para, ao final, chegar a uma conclusão.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (VICE-PRESIDENTE) - Mas a dúvida do Ministro Zanin procede, pois a expressão "policiamento preventivo e comunitário" não está na tese. Creio que foi isso que suscitou a dúvida do eminente Ministro Zanin.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exato, por isso que também trarei a questão.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (VICE-PRESIDENTE) - Mas creio que a dúvida está bem posta.

12/12/2024**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Senhor Presidente, saúdo novamente Vossa Excelência, os nobres Pares, o Ministério Público, os ilustres Advogados.

Em primeiro lugar, sobre a questão da perda de objeto, independentemente da expressão semântica, o sentido, o conteúdo, obviamente, é o mesmo e, por essa razão, há a continuidade normativa que garante que não haja perda de objeto.

De outra face, muito brevemente, lembro que estamos debatendo sob a égide do Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, pautado pela Lei nº 13.675. A Constituição de 1988 inovou ao tratar da segurança pública, a primeira entre todas, e, ao fazê-lo, distinguiu a competência de vários órgãos, entre os quais explicitamente a guarda municipal. A Lei nº 13.675, em 2018, regulamenta o Susp e fixa que, no Sistema Único de Segurança Pública, temos a presença da guarda municipal.

Em nível de premissas, para encaminhar minha conclusão, lembro que tive a honra de governar um estado. Ao governá-lo, posso afirmar, Senhoras e Senhores, ser fundamental que haja polícia de proximidade. Não existe segurança pública no Brasil, hoje, sem que haja a constituição de uma polícia de proximidade, comunitária ou o nome que queiram dar. Apenas as polícias estaduais no Brasil não conseguem fazer isso. Por várias razões: pela extensão territorial, pela densidade populacional do Brasil e, também, por certas circunstâncias, Ministro Fachin. Faz-se um concurso de base estadual, o policial que vai para a "cidade A" não é necessariamente daquela cidade, ele é de outra. O sonho dele é voltar para sua região, para sua cidade. Ele não desenvolve a aderência territorial, muitas vezes, porque, de fato, não conhece aquele ambiente. Passou em um concurso de natureza estadual, pode estar lotado em qualquer um dos seiscentos municípios de um determinado estado, e está, portanto, desapegado do ambiente em que exerce sua função. Com a guarda municipal, não. O cidadão que é concursado guarda municipal

RE 608588 / SP

de Guarulhos ficará a vida inteira na condição de guarda municipal em Guarulhos. Essa aderência, a meu ver, é vital para que a polícia de proximidade ou comunitária possa funcionar.

Nas questões atinentes à dogmática jurídica, o tema de fundo veiculado não é inédito no Tribunal.

Na ADPF 995, foi assentado por esta Corte que as guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP. Não há dúvida quanto a esse encartamento.

E temos outros tantos precedentes.

Tema 472 de repercussão geral:

"É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas."

Recurso Extraordinário 846.854, Relator o Ministro Alexandre Moraes:

"As guardas municipais executam atividade de segurança pública, essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade".

Temos precedentes, portanto, confirmando essa diretriz emanada da Constituição Federal e da lei do Sistema Único de Segurança Pública.

Vamos ao cerne do debate sobre a tríade de bens, serviços e instalações e sobre uma dimensão ampliativa ou restritiva da compreensão em torno desse trinômio.

Quando falamos de bens, serviços e instalações, não há amparo constitucional ou infraconstitucional para dizermos que, por exemplo, estão excluídos os pontos de ônibus, as praças, os mercados, as feiras, as escolas, os postos de saúde.

Faticamente, é claro que uma guarda municipal que está protegendo uma escola ou um posto de saúde se vê diante de flagrantes. Se qualquer do povo pode, óbvio que a guarda municipal não só pode como deve agir.

Sua Excelência, detentor do poder popular, o cidadão, é possuidor do direito público subjetivo a uma prestação positiva do Estado: prover segurança.

RE 608588 / SP

O vetor constitucional não vai na direção de uma compreensão puramente patrimonialista e arcaica do papel das guardas municipais, como se fossem meros sucedâneos de seguranças terceirizados que estão em um prédio municipal. Não há amparo constitucional ou jurisprudencial para esse imenso retrocesso.

Evidentemente, precisamos, passo a passo, tanto normativamente quanto jurisprudencialmente, construir os elementos práticos que garantirão que a guarda municipal, que queiram ou não enunciar isso normativamente, faz policiamento, faz patrulhamento, o faz, porque não pode deixar de fazer.

O que é policiamento? Manifestação e externalização do poder de polícia. O Supremo já disse que as guardas municipais têm poder de polícia. Deve-se, em algum momento, fixar que guarda municipal não faz investigação. Claro que não faz! Guarda municipal não pede quebra de sigilo telefônico, sigilo bancário. Claro que não! Guarda municipal não diligencia para apurar prova. Claro que não! Mas, nos lindes da segurança ostensiva, não é só admissível, como necessário, como desejável, que tenhamos a confirmação desta incorporação no Sistema de Segurança Pública.

Inclusive, considero que essa opção é explícita dos poderes políticos do Estado, não só dos gestores municipais, mas também do Congresso Nacional. Quando o Congresso Nacional, no exercício de sua discricionariedade, ínsita ao poder de conformação legislativa dos comandos constitucionais, foi chamado a votar o estatuto das guardas municipais, o fez. O Supremo Tribunal Federal confirmou a lei - a Lei nº 13.022, de 2014, com julgamento na ADI 5.780, Relator Ministro Gilmar Mendes. Lá estão as fronteiras, os limites da atuação das guardas municipais. Não farei leitura de preceitos legais, Presidente Fachin, na expectativa do julgamento ser concluído hoje, mas está positivado, com presunção de constitucionalidade, e o Supremo confirmou, ratificou a presunção de constitucionalidade.

Lembro, finalmente, que o Poder Executivo federal, em 2023, regulamentou a Lei nº 13.022 - Decreto nº 11.841, de 21 de dezembro de

RE 608588 / SP

2023, em vigor há um ano. Regulamentou a forma como as guardas municipais atuam na segurança pública na esteira da Lei nº 13.675, da nº 13.022, que, legitimamente, interpretam corretamente a tríade bem/serviços/instalações, de modo consentâneo com a compreensão de uma dogmática constitucional que valoriza o Susp, tal como está no art. 144, e consentânea com o que se verifica no mundo dos fatos.

Não adianta dizermos que uma viatura da guarda municipal, que está em uma praça, não pode fazer uma prisão em flagrante. Claro que pode! Ninguém pode afirmar o contrário. Não é policiamento, é exercício de um poder/dever. Uma viatura lindeira a um mercado está fazendo patrulhamento, óbvio! Ela não está ali assistindo, ela tem um plexo de responsabilidades e obrigações plasmado nas leis.

Por tudo isso, Senhor Presidente, tenho total convicção de que seja do ponto de vista federativo, da compreensão das necessidades do Brasil, seja sob a ótica do direito fundamental de segurança pública, do Susp, de todas as leis a que fiz alusão a partir do art. 144, o voto do Ministro Fux, a meu ver, é absolutamente suficiente ao afirmar a constitucionalidade da lei.

Apenas sugiro, Presidente, que, em termos de tese, até para expungir certas dúvidas, haja, nos termos do que o eminente Ministro Fux propôs, o eminente Relator propôs, um acréscimo em alusão à Lei nº 13.022, de 2014, e ao Decreto nº 11.841, de 2023.

Creio que, no momento, temos um marco normativo estável para que haja um incremento dessa atuação, sem prejuízo dos arbitramentos que possam, eventualmente, ser postos em conflitos trazidos à apreciação do Poder Judiciário.

Acompanho o eminente Relator, Ministro Luiz Fux, com o acréscimo de remissão expressa na tese à Lei nº 13.022 e ao respectivo decreto regulamentador.

12/12/2024

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: GUILHERME ARAUJO BATISTA E SILVA
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA
ADV.(A/S)	: PAULO AUGUSTO BACCARIN
RECDO.(A/S)	: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA CAPITÃO OSMAR ROMÃO DA SILVA - ACORS
ADV.(A/S)	: NOEL ANTONIO TAVARES DE JESUS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ELIAS MILER DA SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: RODRIGO AZEVEDO FERRAO
ADV.(A/S)	: ROBERTO WAGNER MANCUSI
ADV.(A/S)	: PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA
ADV.(A/S)	: WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	: ROSANGELA APARECIDA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL
ADV.(A/S)	: MÁRCIO SOUZA DE ALMEIDA
ADV.(A/S)	: SANDRO MURILO GUIMARÃES GUILHERME
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE MELO CARVALHO
AM. CURIAE.	: AGM BRASIL - ASSOCIACAO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ANDRÉ DOS SANTOS SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC

RE 608588 / SP

ADV.(A/S)	:ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR
ADV.(A/S)	:ADENILDA MARIA DA COSTA
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS AGENTES MUNICIPAIS DE SEGURANCA PUBLICA DO ESTADO DO CEARA
ADV.(A/S)	:LUCIA MARIA BRASIL RICARTE
ADV.(A/S)	:PAULO CESAR MAIA COSTA
ADV.(A/S)	:JOSÉ WAGNER MATIAS DE MELO
ADV.(A/S)	:JOSÉ PEREIRA DE SOUSA NETO
ADV.(A/S)	:GERMANO MONTE PALÁCIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL GONÇALVES DE FARIAS RIBEIRO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL MUNICIPAIS DAS PREFEITURAS,CAMARAS MUNIC,AUTARQUIAS E FUNDACOES DOS MUNIC DA MICRO-REGIAO DE SETE LAGOAS/MG-SINDSEL
ADV.(A/S)	:RANGEL LUIS SILVA MACHADO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DOS GUARDAS E SERVIDORES DO ESTADO DE SAO PAULO - AGES-ESP
ADV.(A/S)	:MARIA PAULA DALTRO LOPES
ADV.(A/S)	:MARA LÚCIA DE MORAES
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	:FENAGUARDAS - FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE SERVIDORES DAS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	:WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR

VOTO VOGAL:

O Senhor Ministro FLÁVIO DINO:

Trata-se de recurso extraordinário afetado para julgamento sob a sistemática da repercussão geral, visando o julgamento do caso concreto e a fixação de tese no Tema nº 656-RG deste Supremo Tribunal Federal.

RE 608588 / SP

Na origem, o Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo ajuizou ação direta de inconstitucionalidade com o objetivo de questionar a compatibilidade do **inciso I, do art. 1º, da Lei 13.886, de 01 de julho de 2004, do Município de São Paulo** em face da Constituição Estadual.

Como **parâmetro de controle**, foi proposta a análise da compatibilidade da norma questionada em relação aos arts. 139, caput e § 1º; 141 e 147, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Tais dispositivos reproduzem preceitos estabelecidos no art. 144 da Constituição Federal.

Apreciando a controvérsia, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou procedentes os pedidos, declarando a inconstitucionalidade do dispositivo, nos termos da ementa que segue:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - art. 1º, inc. I, da Lei n. 13.866/2004, do Município de São Paulo, que fixa atribuições da Guarda Civil Metropolitana - Art. 147 da Constituição Estadual - Proteção dos bens, serviços e instalações municipais - Matéria debatida é atinente à segurança pública - Preservação da ordem pública - Competência das polícias, no âmbito do Estado - Atividade que não pode ser exercida pelas guardas municipais - Extrapolação dos limites constitucionais - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo.”

Irresignada, a Câmara Municipal de São Paulo interpôs **recurso extraordinário** em face do citado acórdão.

Admitido na origem, foi negado seguimento a apelo pelo então relator do feito, neste Supremo Tribunal Federal. Contra esta decisão, foi interposto recurso de agravo regimental, no bojo do qual foi exercido o juízo de reconsideração e determinado o processamento como recurso

RE 608588 / SP

extraordinário.

Posteriormente, por unanimidade, esta Suprema Corte reconheceu a existência de repercussão geral na questão constitucional suscitada nos autos, inaugurando o circuito processual destinado à formação de precedente vinculante no Tema nº 656-RG.

Na petição de fls. 376-381 dos autos físicos, o Prefeito do Município de São Paulo informou que, posteriormente ao ajuizamento da ação de controle e antes da publicação do acórdão de mérito proferido pelo TJSP, houve **alteração no dispositivo que é objeto de controvérsia pela Lei Municipal nº 14.879/2009**. Aduz que *“[a] alteração da lei implica a exclusão da expressão que motivou avaliação’ de contrariedade com a lei Maior, ou o ‘policiamento preventivo e comunitário’, que evoca a competência das ‘polícias’, ou órgãos policiais descritos nos incisos do art. 144 da Constituição Federal.”*

O Procurador-Geral da República emitiu parecer no sentido do parcial provimento do recurso, para que seja conferida, ao dispositivo impugnado, interpretação conforme a Constituição Federal. Eis a ementa do citado parecer:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. GUARDA CIVIL. ATRIBUIÇÕES. LIMITES E ALCANCE DA RESERVA LEGAL. ART. 144, § 8º, DA CF. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 656. ATUAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL. LIMITES. RECURSO. DESPROVIMENTO.

1. Recurso extraordinário *leading case* do Tema 656 da sistemática da Repercussão Geral: *“Limites da atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município”*.

2. As atribuições das guardas municipais limitam-se ao previsto pela Constituição Federal, que lhes confere poderes tão somente para proteger os bens, serviços e instalações do Município.

RE 608588 / SP

3. Estão fora das atribuições constitucionais das guardas municipais as atividades que extrapolem a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, como as de policiamento ostensivo fora desse contexto, as de polícia judiciária e a apuração de infrações penais.

4. Proposta de tese de Repercussão Geral:

I — É inconstitucional lei que outorgue à Guarda Municipal atribuições que extrapolem a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, a exemplo das atividades de policiamento ostensivo fora desse contexto, de polícia judiciária e de apuração de infrações penais.

II — Parecer (i) pelo parcial provimento do recurso extraordinário, a fim de que se interprete o art. 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 como a autorizar o exercício das atribuições de policiamento preventivo e comunitário exclusivamente no contexto da proteção dos bens, serviços e instalações municipais; (ii) pela fixação da tese sugerida.”

É o breve relatório. Passo a votar.

• **AUSÊNCIA DE PERDA DO OBJETO RECURSAL**

Preliminarmente à análise do mérito da presente controvérsia, destaco que **entendo pela ausência de perda do objeto** do presente recurso, embora alterada a norma alvo da ação de controle concentrado manejada na Corte de origem.

Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, em regra, a revogação ou a alteração substancial da norma objeto de controle de constitucionalidade resulta na prejudicialidade da ação. Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
OBJETO DA AÇÃO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DA
LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL.
PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. CONTROVÉRSIA.

RE 608588 / SP

OBJETO DA AÇÃO DIRETA prevista no art. 102, I, a e 103 da Constituição Federal, e a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em tese, logo o interesse de agir só existe se a lei estiver em vigor. **REVOGAÇÃO DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL.** Prejudicialidade da ação por perda do objeto. A revogação ulterior da lei questionada realiza, em si, a função jurídica constitucional reservada a ação direta de expungir do sistema jurídico a norma inquinada de inconstitucionalidade. EFEITOS concretos da lei revogada, durante sua vigência. Matéria que, por não constituir objeto da ação direta, deve ser remetida as vias ordinárias. A declaração em tese de lei que não mais existe transformaria a ação direta, em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas. Ação direta que, tendo por objeto a Lei 9.048/89 do Estado do Paraná, revogada no curso da ação, se julga prejudicada.” (ADI 709, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 20/05/1994)

O inciso I, do art. 10, da Lei 13.886, de 01 de julho de 2004, do Município de São Paulo, contava com a seguinte redação:

Art. 1º A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina, tem as seguintes atribuições:

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;

Paulatinamente, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal passou a admitir hipóteses excepcionais que justificam o prosseguimento da ação quando da revogação ou alteração substancial da norma

RE 608588 / SP

impugnada, quais sejam: **(i)** fraude à jurisdição da Corte (ADI 3306, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 07/06/2011); **(ii)** norma de eficácia temporária, impugnada em tempo adequado, com julgamento iniciado após o esgotamento de sua eficácia (ADI 5287, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe, 12/09/2016); **(iii)** necessidade de definir o regime aplicável às relações jurídicas estabelecidas durante a vigência da norma revogada ou alterada substancialmente (ADPF 449, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 02/09/2019); **(iv)** continuidade da cadeia normativa (ADI 2418, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 17/11/2016) e **(v)** ausência de comunicação à Corte da revogação da norma (ADI 951 ED, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 21/06/2017).

O dispositivo impugnado foi alterado pela Lei nº 14.879, de 7 de janeiro de 2009, do Município de São Paulo, passando a contar com a seguinte redação:

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;

Como se extrai da leitura dos dispositivos, **o conteúdo do ato impugnado foi repetido, em sua essência, em outro diploma normativo**, de modo que não há qualquer obstáculo ao prosseguimento do exame do mérito da controvérsia.

Desse modo, entendo aplicável a exceção firmada pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 2.418, na qual se discutiu a constitucionalidade, dentre outros, do parágrafo único do art. 741 do CPC/73. No caso, a Corte entendeu pela ausência de perda do objeto em razão da sua revogação pelo Código de Processo Civil de 2015 (Lei 13.105/15). Cito ementa e trecho do voto condutor da lavra do saudoso Ministro Teori Zavascki:

RE 608588 / SP

“CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE DAS NORMAS ESTABELECEENDO PRAZO DE TRINTA DIAS PARA EMBARGOS À EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA (ART. 1º-B DA LEI 9.494/97) E PRAZO PRESCRICIONAL DE CINCO ANOS PARA AÇÕES DE INDENIZAÇÃO CONTRA PESSOAS DE DIREITO PÚBLICO E PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS (ART. 1º-C DA LEI 9.494/97). LEGITIMIDADE DA NORMA PROCESSUAL QUE INSTITUI HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL EIVADO DE INCONSTITUCIONALIDADE QUALIFICADA (ART. 741, PARÁGRAFO ÚNICO E ART. 475-L, § 1º DO CPC/73; ART. 525, § 1º, III E §§ 12 E 14 E ART. 535, III, § 5º DO CPC/15). 1. É constitucional a norma decorrente do art. 1º-B da Lei 9.494/97, que fixa em trinta dias o prazo para a propositura de embargos à execução de título judicial contra a Fazenda Pública. 2. É constitucional a norma decorrente do art. 1º-C da Lei 9.494/97, que fixa em cinco anos o prazo prescricional para as ações de indenização por danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, reproduzindo a regra já estabelecida, para a União, os Estados e os Municípios, no art. 1º do Decreto 20.910/32. 3. São constitucionais as disposições normativas do parágrafo único do art. 741 do CPC, do § 1º do art. 475-L, ambos do CPC/73, bem como os correspondentes dispositivos do CPC/15, o art. 525, § 1º, III e §§ 12 e 14, o art. 535, § 5º. São dispositivos que, buscando harmonizar a garantia da coisa julgada com o primado da Constituição, vieram agregar ao sistema processual brasileiro um mecanismo com eficácia rescisória de sentenças revestidas de vício de inconstitucionalidade qualificado, assim caracterizado nas hipóteses em que (a) a sentença exequenda esteja fundada em norma reconhecidamente inconstitucional – seja por aplicar norma inconstitucional, seja por aplicar norma em situação ou com um sentido inconstitucionais; ou (b) a sentença exequenda tenha deixado de aplicar norma

RE 608588 / SP

reconhecidamente constitucional; e (c) desde que, em qualquer dos casos, o reconhecimento dessa constitucionalidade ou a inconstitucionalidade tenha decorrido de julgamento do STF realizado em data anterior ao trânsito em julgado da sentença exequenda. 4. Ação julgada improcedente.

VOTO

2. Cumpre destacar, antes de mais, que **o último dos dispositivos impugnados pelo requerente – o parágrafo único do art. 741 do CPC/73 – foi recentemente revogado pelo Código de Processo Civil de 2015 (Lei 13.105/15). A matéria nele disciplinada recebeu tratamento normativo semelhante, embora não igual, nos §§ 5º a 8º do art. 535 e nos §§ 12 a 15 do art. 525 do novo CPC.** A inconstitucionalidade – seja das leis ou atos normativos, bem como da interpretação que lhes tenha sido aplicada em juízo – manteve-se como hipótese autônoma de inexigibilidade de títulos judiciais, especificando-se melhor, porém, (a) a natureza dos precedentes do Supremo Tribunal Federal elegíveis como paradigmas (acórdãos proferidos em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso; arts. 525, § 12; e 535, § 5º); (b) o momento em que eventual vício poderá ser invocável por impugnação (arts. 525, § 14º; e 535, § 7º, do CPC/15); e (c) a distinção havida entre esta causa de inexigibilidade e a hipótese de cabimento da ação rescisória (arts. 525, § 15; e 535, § 8º, do CPC/15).

Apesar das alterações, não se configurou, no ponto, hipótese de prejuízo por perda de objeto. Isso porque as previsões do CPC/15 cuidaram apenas de “adjetivar” o instituto de inexigibilidade por atentado às decisões deste Supremo Tribunal Federal, mas não lhe comprometeram naquilo que ele tem de mais substancial, que é a capacidade de interferir na coercitividade de títulos judiciais. Ora, e é exatamente este o aspecto que é objeto de impugnação pelo requerente, para quem o instituto frustra a garantia constitucional da coisa julgada. Portanto, **não havendo desatualização significativa no conteúdo do instituto, entendo que não há obstáculo para o conhecimento da ação, conclusão que não é estranha à**

RE 608588 / SP

jurisprudência deste Plenário (ver, por todas, a ADI 2501, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 19/12/08).” (STF - ADI: 2418 DF, Relator: TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 04/05/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/11/2016) (grifou-se)

Ademais, ressalto que, conforme se vê na certidão disposta na fl. 85 dos autos físicos, a Corte de origem julgou procedente o pedido da ação direta no dia 10 de dezembro de 2008, enquanto a Lei nº 14.879/2009, do Município de São Paulo, foi publicada no dia 08 de janeiro de 2009. Ressalto que somente em 06 de dezembro de 2016 foi noticiada, nestes autos (fl. 375-381), a publicação da norma que alterou o dispositivo objeto da ADI.

Em casos tais, aplica-se a exceção jurisprudencial à perda de objeto da ação direta em razão da revogação da norma questionada. Nesse sentido, transcrevo a ementa do julgado da ADI 951/SC:

CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REVOGAÇÃO DA NORMA OBJETO DA AÇÃO DIRETA. COMUNICAÇÃO APÓS O JULGAMENTO DO MÉRITO. DESPROVIMENTO. 1. Há jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal no sentido de que **a revogação da norma cuja constitucionalidade é questionada por meio de ação direta enseja a perda superveniente do objeto da ação**. Nesse sentido: ADI 709, Rel. Min. Paulo Brossard, DJ, 20.05.1994; ADI 1442, Rel. Min. Celso de Mello, DJ, 29.04.2005; ADI 4620-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe, 01.08.2012. 2. Excepcionam-se desse entendimento os casos em que há indícios de fraude à jurisdição da Corte, como, a título de ilustração, quando a norma é revogada com o propósito de evitar a declaração da sua inconstitucionalidade. Nessa linha: ADI 3306, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe, 07.06.2011. 3. Excepcionam-se, ainda, as ações diretas que tenham por objeto leis de eficácia temporária, quando: (i) houve impugnação em tempo adequado, (ii) a ação foi incluída em

RE 608588 / SP

pauta e (iii) seu julgamento foi iniciado antes do esgotamento da eficácia. Nesse sentido: ADI 5287, Rel. Min. Luiz Fux, DJe, 12.09.2016; ADI 4.426, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe, 17.05.2011; ADI 3.146/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ, 19.12.2006. **4. Com maior razão, a prejudicialidade da ação direta também deve ser afastada nas ações cujo mérito já foi decidido, em especial se a revogação da lei só veio a ser arguida posteriormente, em sede de embargos de declaração. Nessa última hipótese, é preciso não apenas impossibilitar a fraude à jurisdição da Corte e minimizar os ônus decorrentes da demora na prestação da tutela jurisdicional, mas igualmente preservar o trabalho já efetuado pelo Tribunal, bem como evitar que a constatação da efetiva violação à ordem constitucional se torne inócua.** 5. Embargos de declaração desprovidos. (STF - ADI: 951 SC, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 27/10/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 21/06/2017)

Portanto, em que pese a alteração normativa operada pela edição da Lei nº 14.879, de 7 de janeiro de 2009, do Município de São Paulo, entendo que não há que se falar na perda do objeto do presente recurso extraordinário.

B. DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA

Passando ao exame do **mérito da controvérsia constitucional**, transcrevo a **delimitação realizada por ocasião do reconhecimento da repercussão geral da matéria** (eDOC nº 15):

“A controvérsia contida nos autos gira em torno de objeto mais amplo, e que esta Corte não se manifestou. Trata-se de **saber o preciso alcance do art. 144, § 8º, da Lei Fundamental**, segundo o qual os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Em uma primeira guinada

RE 608588 / SP

de visão, a reserva de lei prevista no dispositivo se afigura demasiado abrangente. Todavia, tal elastério hermenêutico em nada se coaduna com o sistema constitucional de repartição de competências, o que impõe ao intérprete a sua delimitação. Noutros termos, é preciso que esta Corte defina parâmetros objetivos e seguros que possam nortear o legislador local quando da edição das competências de suas Guardas Municipais.

Com efeito, não raro o legislador local, ao argumento de disciplinar a forma de proteção de seus bens, serviços e instalações, exorbita de seus limites constitucionais, ex vi do art. 30, I, da Lei Maior, usurpando competência residual do Estado (e.g., segurança pública). No limite, o que se está em jogo é a manutenção da própria higidez do Pacto Federativo.

Isto impõe a intervenção da Corte para **definir o limite e o alcance da reserva legal contida no art. 144, § 8º, da Constituição, estabelecendo os standards norteadores da atuação legislativa municipal na fixação de competências de suas Guardas Municipais.**" (grifou-se)

Dessa forma, cumpre analisar, inclusive à luz da jurisprudência já firmada por esta Suprema Corte, a compatibilidade do dispositivo impugnado neste feito com as competências constitucionalmente atribuídas às Guardas Municipais.

C. CONTEXTO DA JURISPRUDÊNCIA DESTE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DAS ATRIBUIÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS

Este Supremo Tribunal Federal tem construído, em sua jurisprudência, uma definição do papel atribuído às Guardas Municipais, a partir da interpretação do disposto no art. 144, § 8º, da Constituição Federal.

Ao julgar a **ADPF nº 995**, esta Corte firmou entendimento no sentido

RE 608588 / SP

de que “*não se justifica, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública*”, tendo em vista que também executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). Transcrevo a ementa do acórdão de julgamento da citada ADPF:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao CONGRESSO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. **O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança**

RE 608588 / SP

Pública (SUSP). 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, § 8º da CF, **CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO** aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 **DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.** (STF - ADPF: 995 DF, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 28/08/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-10-2023 PUBLIC 09-10-2023)

A decisão tomada pela Corte na ADPF nº 995 está de acordo com a jurisprudência pacífica deste Tribunal, que já adotou os seguintes posicionamentos:

- “É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas” (Tema nº 472-RG - RE nº 658.570, Red. do acórdão Min. Barroso, DJe de 29/09/2015);
- “As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF)” (RE nº 846.854/SP, Red. do acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe de 06/02/2018)
- “É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública” (ADC nº 38/DF; ADI nº 5.948 e ADI nº 5.538, Rel. Min.

RE 608588 / SP

Alexandre de Moraes, DJe de 17/05/2021)

Ademais, no que concerne às prisões em flagrante, a Primeira Turma desta Suprema Corte já decidiu que “[a] guarda municipal pode, e deve, prender quem se encontre em situação de flagrante delito, nos termos do art. 301 do CPP” (STF. 1ª Turma. RE 1.281.774 AgR-ED-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Rel. p/ Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 13/06/2022, DJE 26/08/2022).

C. ANÁLISE DO ALCANCE DO § 8º DO ART. 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ESTABELECIMENTO DE BALIZAS PARA A ATUAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL NA FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DE SUAS GUARDAS MUNICIPAIS

Regulamentando o disposto no art. 144, § 7º, da Constituição Federal, a Lei nº 13.675/2018 instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), definindo, em seu art. 1º, a atuação “conjunta, coordenada, sistêmica e integrada” dos órgãos de segurança pública e defesa social dos entes federados. Buscou-se, dessa forma, maior eficiência no serviço de segurança pública, uma vez que **todos os entes passam a trabalhar, em conjunto, para solucionar os problemas nessa área.**

A supracitada norma elenca, dentre os integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), as guardas municipais:

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.

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

RE 608588 / SP

(...)

VII - guardas municipais;

As competências comuns previstas na Constituição têm a finalidade de “assegurar que os entes federados atuem em várias frentes e de modo conjunto”,¹ o que “constituiria a razão de ser do próprio federalismo cooperativo”². Nesse sentido, a decisão proferida na ADPF nº 995 promoveu a descentralização geográfica de poder, reconheceu a competência dos órgãos locais e, assim, fortaleceu o federalismo cooperativo no âmbito da segurança pública.

O arranjo cooperativo do federalismo é essencial para adequada promoção de políticas de segurança no Brasil, que demandam a conjugação de esforços nos diferentes níveis da federação, a serem empregados de maneira coordenada e harmônica e que leve em conta as peculiaridades regionais e locais, sem descuidar da ideia de unidade.

Em seu art. 5º, *caput*, a Constituição brasileira prevê a **segurança como integrante do rol de direitos fundamentais**, definindo, adiante, em seu art. 144, *caput*, que a promoção do direito constitui “*dever do Estado e responsabilidade de todos*”. A constitucionalização da segurança pública, inaugurada pela Constituição de 1988, tem a especial consequência de legitimar a elaboração e a execução de políticas de segurança pelo Estado, **nos três níveis da federação**³, concebendo-a como autêntico serviço público⁴.

1 ROCHA, Rodrigo Maia. A atuação do STF e o equilíbrio do pacto federativo: um estudo a partir das políticas públicas de saúde do Estado do Maranhão. Belo Horizonte, Fórum, 2024, p. 65.

2 Idem.

3 SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Comentário ao artigo 144. In. CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK Lenio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2018, posição 3013.

4 ARAGÃO, Alexandre Santos. *Direito dos serviços públicos*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

RE 608588 / SP

Este Supremo Tribunal Federal já consolidou jurisprudência no sentido de que *“o direito à segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço”* (RE 559.646, Rel. Min. Ellen Gracie). É um direito fundamental cuja satisfação é progressiva. Portanto, o retrocesso é vedado (ADI 7.013, Rel. Min. Cármen Lúcia).

Ao tratar da competência dos entes municipais, a Constituição Federal dispõe:

Art. 144. (...) § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

O serviço de segurança pública, dever do Estado, deve ter sua prestação pautada pelo **princípio da eficiência** (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), de modo que não se pode alijar a participação dos entes municipais na sua consecução.

Para regulamentar o disposto no supracitado art. 144, § 8º, da Constituição Federal, foi editado o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei Federal nº 13.022/2014), cuja **constitucionalidade já foi declarada pelo Plenário desta Suprema Corte** por ocasião do julgamento da ADI 5.780/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, ocorrido em 01/7/2023. Em razão da pertinência para o exame da presente controvérsia, transcrevo alguns dispositivos da citada norma:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as guardas municipais, disciplinando o § 8º do art. 144 da Constituição Federal.

Art. 2º Incumbe às guardas municipais, **instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em**

RE 608588 / SP

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 sofrimento e diminuição das perdas**;

III - **patrulhamento preventivo**;

IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e

V - uso progressivo da força.

Ao especificar as **competências das guardas municipais**, a citada norma federal de caráter nacional dispõe:

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - **prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais** que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - **atuar, preventiva e permanentemente**, no território do Município, para a **proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais**;

IV - **colaborar**, de forma integrada **com os órgãos de segurança pública**, em **ações conjuntas** que contribuam com a paz social;

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

RE 608588 / SP

Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

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 dignatários; e

RE 608588 / SP

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá **colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos** e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento.

Destaco que o Poder Executivo Federal editou norma regulamentar dos incisos IV, XIII e XIV do caput e o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 13.022/2014, qual seja, o Decreto nº 11.841, de 21 de dezembro 2023, que dispõe “*sobre a cooperação das guardas municipais com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal*”. Transcrevo dispositivos relevantes do citado regulamento:

“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.**

Art. 3º As **ações das guardas municipais a que se refere o art. 2º serão realizadas de forma integrada com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal** e terão como princípios:

I - a garantia do respeito aos direitos fundamentais previstos na Constituição;

II - a contribuição para a paz social, a prevenção e a pacificação de conflitos; e

RE 608588 / SP

III - a garantia do atendimento de ocorrências emergenciais.

§ 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.**

§ 2º As guardas municipais, no **atendimento das ocorrências emergenciais**, realizarão os **procedimentos preliminares iniciais**, acionarão os órgãos de segurança pública cuja atuação seja necessária e prestarão apoio para a continuidade do atendimento.

Art. 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão, mediante **termo de cooperação técnica**, as formas de **colaboração e de atuação conjunta** das guardas municipais com os demais órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal.

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.”

Desse modo, a Lei nº 13.022/2014 e o Decreto nº 11.841/2023 fixaram a melhor interpretação acerca das competências constitucionalmente atribuídas às guardas municipais, prevendo que tais órgãos possam colaborar de maneira mais efetiva com a segurança pública, atuando em parceria com as Polícias Civil, Militar e Federal.

RE 608588 / SP

A própria previsão da utilização, pelas guardas municipais, de uniformes e equipamentos padronizados, preferencialmente, na cor azul-marinho (art. 21 da Lei nº 13.022/2014), caminha no sentido de demonstrar um impacto visual e um efeito dissuasivo a partir da presença dos agentes de segurança pública, de modo a aproximar o citado órgão de tal atividade.

Imagine-se a seguinte situação hipotética: ao realizar uma ronda de segurança no entorno de uma praça ou de uma escola municipal, um agente da guarda municipal é notificado da ocorrência de um fato delituoso nas imediações. O que deve fazer em tal caso? Escusar-se de atender ao chamado da sociedade para a preservação da segurança pública? Entendo que não.

Destaco que, recentemente, na RCL 62.455/SP, firmei ser responsabilidade das guardas municipais interromper atividades criminosas ou infracionais, compreendendo que *“essa atuação é fundamental para proteger a população e colaborar com os demais órgãos da segurança pública, de forma a contribuir significativamente para a manutenção da paz social”*. Na oportunidade, assentei a licitude da provas obtidas mediante busca pessoal realizada pela guarda municipal, bem como das provas derivadas.

Na ocasião, afirmei:

“Vale destacar, a propósito, a constante do item 3 da ementa do acórdão reclamado no sentido de que ‘os guardas municipais foram acionados pela vítima e por populares, que perseguiam o acusado logo após ter este subtraído, mediante graves ameaças reforçadas pela simulação do porte de arma de fogo, os pertences da primeira. De posse das características físicas, vestes e direção tomada pelo réu, os guardas efetuaram breve diligência, oportunidade em que abordaram o acusado o qual foi encontrado atrás de um veículo’.

RE 608588 / SP

Destacou, ainda, o Tribunal de Justiça local que *‘A busca pessoal, portanto, foi realizada no próprio contexto da prisão. Mais do que isto, foi realizada como forma de resguardar a própria integridade dos guardas. Nesse contexto, não seria razoável exigir-se que os guardas esperassem a chegada dos policiais militares para, somente então, procederem a busca. A urgência e os riscos existentes autorizavam a medida que, portanto, mostrou-se razoável. Não houve, dessa forma, ilegalidade. As provas obtidas são, portanto, válidas e, dessa forma, aptas a compor o quadro probatório sujeito à avaliação pela autoridade judiciária’.*

Diante de tais fatos, fica evidente a incongruência do ato reclamado com a ADPF 995/DF, pois teríamos um órgão de segurança pública de mãos atadas para atender aos cidadãos na justa concretização do direito fundamental à segurança (art. 5º, “caput”, da CF). Ou seja, esvaziar-se-ia de eficácia o quanto decidido por esta Suprema Corte, com arrimo em evidente e equivocada presunção de ilegitimidade de atos administrativos, no caso os concretizadores do Poder de Polícia das Guardas Municipais. Estes, ademais, ficariam destituídos de autoexecutoriedade, destruindo tal atributo fundamental ao Princípio Constitucional da Eficiência (art. 37, “caput”, da CF).

Nesse prisma, faz parte das responsabilidades das guardas municipais interromper atividades criminosas ou infracionais, realizando prisões ou apreensões em flagrante, bem como busca pessoal quando houver fundadas razões para tanto (art. 244 do CPP). Essa atuação é fundamental para proteger a população e colaborar com os demais órgãos da segurança pública, de forma a contribuir significativamente para a manutenção da paz social.

Na espécie, a decisão reclamada foi proferida em sede de *habeas corpus* no qual restou assentado que *‘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’*, de modo que entendo

RE 608588 / SP

pela existência de afronta à autoridade da decisão proferida por este Supremo Tribunal no paradigma invocado (ADPF 995/DF).

Esta decisão visa, inclusive, evitar os subjetivismos inerentes à orientação do Superior Tribunal de Justiça, pois em cada caso concreto os guardas municipais teriam que fazer, em segundos ou poucos minutos, uma complexa operação interpretativa para discernir essa suposta relação com a proteção a bens, instalações ou serviços municipais.

Por exemplo, seria viável uma busca pessoal em uma praça ou parque municipal? E por que não em uma via urbana sob a jurisdição municipal? Como aplicar a diretriz do Superior Tribunal de Justiça à luz dos artigos 98 a 100 do Código Civil, caso a caso, em milhares de municípios, por dezenas de milhares de guardas municipais, atuando na premência de uma ocorrência de Segurança Pública?

Fica evidenciado que de duas uma: ou teríamos guardas municipais tolhidos na sua atuação como órgãos de segurança pública, frustrando as Leis nºs 13.022/14 e 13.675/18; ou a sociedade estaria diante de atuações absolutamente díspares em situações iguais, ensejadoras de busca pessoal, a exemplo da descrita nos autos.

Ante o exposto, com fundamento no art. 161, parágrafo único, do RISTF, julgo procedente o pedido da presente reclamação para cassar o acórdão impugnado e assentar a litude da provas obtidas mediante busca pessoal realizada pela guarda municipal, bem como das provas derivadas, restaurando, assim, os efeitos do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça em sede de apelação.”

D. DISPOSITIVO E TESE

Ante o exposto, voto por **dar provimento ao recurso extraordinário**, reformando o acórdão recorrido e dando **interpretação conforme a Constituição Federal** à expressão “*as ações de segurança urbana, em conformidade com as diretrizes e programas estabelecidos pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana*”, disposta no **inciso I, do art. 1º, da Lei**

RE 608588 / SP

13.886, de 01 de julho de 2004, do Município de São Paulo, que, em razão da alteração promovida pela Lei Municipal nº 14.879/2009, substituiu *“o policiamento preventivo e comunitário”*, de modo a autorizar que a Guarda Municipal de São Paulo:

- I. Proteja os bens, serviços e instalações municipais;
- II. Realize patrulhamento preventivo, conforme Lei Federal nº 13.022/2014;
- III. Atue em colaboração aos órgãos estaduais e federais, mediante termos de cooperação técnica;
- IV. Atenda ocorrências emergenciais, conforme Lei Federal nº 13.022/2014 e Decreto Federal nº 11.841/2023.

Proponho a fixação da seguinte tese de repercussão geral:

“Compete às guardas municipais, no exercício das competências atribuídas pela Lei Federal nº 13.022/2014 e pelo regulamento pertinente, atuar na proteção dos bens, serviços e instalações municipais; no patrulhamento preventivo; e na prestação de atendimento a ocorrências emergenciais; e em colaboração aos órgãos estaduais e federais de segurança pública, mediante termos de cooperação técnica.”

É como voto.

12/12/2024

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Senhor Presidente, renovo meus cumprimentos a todos.

Lembro, em primeiro lugar, que o objeto da repercussão geral reconhecida diz:

Trata-se de saber o preciso alcance do art. 144, § 8º, da Lei Fundamental.

Também naquela oportunidade, foi preciso esclarecer que esta Corte deve definir os parâmetros objetivos e seguros que possam nortear o legislador local quando da edição das competências e suas guardas municipais.

Esse, em suma, foi o objeto da repercussão geral reconhecida.

Em primeiro lugar, anteriormente, li o art. 144, § 8º, da Constituição, que diz:

“Art. 144 [...]

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

Parece-me que, na Constituição, já há uma delimitação clara do que as guardas municipais podem fazer, podem atuar.

O eminente Ministro Flávio Dino se referiu à ADPF 995, julgada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, inclusive com meu voto, para reconhecer que as guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Público, disciplinado pela Lei nº 13.675/2018.

Porém, tenho compreensão em sentido diverso, com o devido respeito. O julgamento da ADPF 995 não equiparou as guardas municipais à polícia militar, à polícia civil ou a outros órgãos que integram o Sistema Único de Segurança Pública. Apenas foi decidido que as guardas municipais integram o sistema, mas cada uma dessas entidades me parece ter uma conformação e uma função, tal como disposto na Constituição Federal.

RE 608588 / SP

A primeira premissa de que parto é de que não houve aos agentes das guardas municipais a atribuição de um poder irrestrito de policiamento ostensivo ou investigativo que lhes autorizaria a realizar indistintamente atividades exercidas, por exemplo, pela polícia militar ou pela polícia civil. Estar no Sistema Único de Segurança Pública não implica equipará-las às polícias. Essa é a primeira premissa de que parto. Embora tenha sido dito da tribuna que a guarda civil metropolitana de São Paulo tem controle externo, não me parece ser essa a realidade de todo o país, de todos os municípios.

Temos, por exemplo, a polícia militar com controle externo expressamente previsto e exercido pelo Ministério Público; não é o caso, pelo menos em regra, das guardas civis metropolitanas.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Vossa Excelência me permite uma sugestão?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Com certeza.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Acho que seria um belo acréscimo à tese que Vossa Excelência traz a extensão do controle externo

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Permite-me, Ministro Flávio? Aproveitando isso, proporei a extensão do art. 129, VII, aos guardas civis.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Perfeito.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - A partir dessas premissas, entendo ser preciso delimitar o feixe de atribuição das guardas municipais no que se refere à salvaguarda da segurança pública a partir do que dispõe o art. 144, § 8º, da Constituição, que é bastante claro em definir o âmbito de extensão das atribuições das guardas municipais: proteção de bens, serviços e instalações nos municípios - o que é reforçado, aliás, pela Lei nº 13.022, de 2014, o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Entendo, em primeiro lugar, que as guardas municipais não possuem atribuição investigativa, o que, inclusive, foi mencionado pelo eminente Ministro Flávio Dino. A ideia de que a guarda municipal poderia receber informações, por exemplo, de que, em determinado local,

RE 608588 / SP

haveria um ponto de tráfico de drogas e, a partir disso, colher elementos de investigação para chegar ao local, na minha visão, é claramente inconstitucional, porque seria uma atividade investigativa. É diferente - e chegarei lá - de uma situação em que a guarda municipal está realizando suas funções e se depara com uma situação de flagrante delito. Aí, sim, é possível, na minha compreensão, que o agente faça a prisão em flagrante, até porque qualquer do povo pode fazer essa prisão. O agente da guarda municipal poderia fazê-lo.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Zanin, permita-me uma situação intermediária só para saber a posição de Vossa Excelência? A viatura da guarda civil está lá parada e a mãe de um aluno diz que o pipoqueiro está vendendo droga na porta da escola. A guarda civil, no seu entender, pode ir lá e prender em flagrante? Porque não teve nada de investigativo.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Seria uma busca pessoal a partir de informação dada por um terceiro. Parece-me uma situação, em princípio, que não seria compatível com a atuação da guarda municipal.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - A guarda tem que ligar para o Copol, para o 190?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Não. O agente teria que se deparar com uma situação de flagrante não a partir de uma informação de terceiro ou uma informação anônima, mas, por exemplo, ver alguém portando uma substância entorpecente e fazer a prisão em flagrante. Mas não pode fazer uma busca pessoal, na minha compreensão, a partir de uma informação de terceiro ou de uma informação anônima.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Mas ele vê, ele tem a informação. Eu tenho a informação, qualquer do povo tem a informação. Vou na porta da escola e vejo que está vendendo droga. Não posso fazer o flagrante?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Se Vossa Excelência vir que há uma situação de flagrante, aí sim, entendo ser

RE 608588 / SP

possível a realização da prisão. Mas, se for necessário para isso a realização de diligências ou investigações, na minha compreensão não seria possível.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Obrigado, Ministro Zanin!

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - A primeira conclusão a que chego, reforçando, é que a atribuição constitucional e legal das guardas municipais não abrange atividades investigativas e repressivas de persecução penal próprias das polícias judiciárias como a polícia civil e polícia federal.

Segunda conclusão: as guardas municipais possuem atribuição preventiva apenas no que se refere à proteção de bens, serviços e instalações do município, o que abrange busca pessoal em casos de crime contra o patrimônio, mas não busca pessoal para investigar ou detectar se há o porte, por exemplo, de uma substância entorpecente.

Apesar de se situarem em alguma medida no âmbito do direito de polícia de viés preventivo, não dispõem, na minha compreensão, de atribuição geral de policiamento ostensivo, não sendo equiparadas às polícias militares. As guardas municipais, na minha compreensão, exercem poderes de polícia *sui generis*, podendo desempenhar atividades de vigilância e realizar determinadas intervenções apenas no que se referir à salvaguarda do patrimônio público do município em face de eventuais perigos. Isso abrange a realização excepcional de buscas pessoais limitadas à finalidade específica de proteção do patrimônio municipal, observados os pressupostos legais do art. 244 do Código de Processo Penal. Apesar da natureza investigativa dessas medidas, que constituem, segundo o Código de Processo Penal, meios de obtenção de provas, as buscas podem ser realizadas quando se vincularem à prevenção ou imediata repressão de delitos, conforme a autorização do art. 244, o que faz parte do policiamento ostensivo e preventivo, no que se refere ao papel das guardas, insisto mais uma vez.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Zanin, Vossa Excelência me permite fazer uma pergunta? Duas.

RE 608588 / SP

Acho ser uma compreensão fácil de convergir quando Vossa Excelência restringe porque julgamos isso na Turma. Vossa Excelência lembrará que era o caso de uma senhora que teve sua bolsa subtraída, houve perseguição do guarda e prisão em flagrante. Creio que há convergência de Vossa Excelência em relação a isso porque debatemos na Turma.

Em relação a bens, apenas por conta da clássica distinção do direito civil e do direito administrativo, uma praça está abrangida?

Segunda pergunta. Bens, serviços e instalações. Uma escola é um serviço educacional. Quando Vossa Excelência fala ser a busca restrita a crimes contra o patrimônio, se uma mãe disser que um cidadão está com uma machadinha e invadirá a escola para agredir a professora, pode ou não fazer busca pessoal nesse caso?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - O papel da guarda municipal, na minha visão, seria acionar a polícia militar; não fazer a busca para saber se está com a machadinha.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Temo só que o agente da machadinha não espere a polícia e mate o menino.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - A polícia militar tem que estar dentro de um âmbito de cobertura que possa prevenir a criminalidade ordinária, digamos assim. Não podemos eximir a polícia militar, que tem o papel do policiamento ostensivo, de fazer essa diligência. Se há um problema de falta de efetivo, temos que resolver, na minha compreensão, dentro do que a Constituição prevê e não dando às guardas municipais uma atribuição que a Constituição não dá.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Zanin, independentemente do resultado, acho que só temos que tomar cuidado com uma coisa: a polícia militar não tem função investigativa. A função investigativa é da polícia judiciária.

Temos de diferenciar bem. Se Vossa Excelência entende que alguém comunicando o fato e o agente policial - qualquer um, desde que não seja o civil - indo realizar uma busca é ação investigativa, anularemos a atuação do policial militar. Essa é uma dificuldade, porque o art. 244 diz:

RE 608588 / SP

"Art. 244. A busca pessoal independerá 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 [...]"

Isso valeria para a polícia militar e para a guarda civil.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Entendo que a polícia militar pode e deve, autorizada pelo art. 244, fazer essa busca, se houver fundada suspeita.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Mas por que só a polícia militar? A lei não fala polícia militar.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - A Constituição restringe a atuação da guarda municipal.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Pelo art. 144?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Pelo art. 144.

Até disse, há pouco, que a guarda municipal pode fazer buscas pessoais limitadas à finalidade específica de proteção do patrimônio municipal.

Não tenho dúvida de que a polícia militar pode e deve agir nessa situação, com base no art. 244. As guardas municipais podem agir com base no art. 244, mas limitada a atuação à proteção do patrimônio municipal.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (VICE-PRESIDENTE)- Ministro Zanin, apenas para elucidar o ponto, já pedindo desculpas por interrompê-lo. Creio que Vossa Excelência está indo em uma linha mais restritiva do voto do eminente Ministro-Relator. Estou equivocado?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Acredito que sim. Trago algumas conclusões pessoais para reflexão para que possamos debater e ver a possibilidade de chegar a uma tese comum, que possa, de alguma forma pelo menos, diferenciar o papel das guardas municipais das demais entidades que integram o Sistema Único de Segurança Pública, e não as equiparar pelo fato de integrarem o Sistema Único de Segurança Pública.

Outra conclusão é que os agentes das guardas municipais, tal como

RE 608588 / SP

já discutimos, podem realizar a prisão em flagrante de crimes contemporâneos - como qualquer do povo - mas não podem realizar busca pessoal ou domiciliar em caso de crimes que não afetem o patrimônio municipal.

Os agentes das guardas municipais que se deparam fortuitamente com a realização de um crime, ao exercer o patrulhamento de proteção do patrimônio público, podem prender indivíduos em situação de flagrante delito, uma vez que a justificação prevista no art. 301 do Código de Processo Penal confere esse direito a qualquer do povo. Isso, porém, pressupõe que o indivíduo esteja efetivamente cometendo a infração penal ou tenha acabado de cometê-la, isto é, perseguido logo após a prática do delito, tal como previsto no art. 302, incisos I, II e III, do Código de Processo Penal. A realização do fato deve ser contemporânea. Para poder realizar o flagrante fora das hipóteses de proteção de bens de interesse dos municípios, as guardas municipais devem flagrar o crime enquanto ele está queimando, flagrante mesmo.

Senhor Presidente, essas seriam minhas sugestões para reflexão no que se refere ao papel das polícias municipais. Depois, podemos debatê-las durante a discussão da tese.

No caso concreto, o eminente Relator deu provimento ao recurso extraordinário, porque foi declarada a inconstitucionalidade da lei municipal pelo tribunal local.

Há uma questão suscitada da tribuna: a lei analisada, o dispositivo legal analisado, foi revogado posteriormente à análise do tribunal local. A redação analisada originariamente me parece ser diversa da que está hoje em vigor.

O inciso I, originariamente, previa que as polícias teriam ações de segurança urbana em conformidade com as diretrizes e programas estabelecidos pela secretaria municipal de segurança. Esse era o dispositivo originário.

O novo dispositivo, editado a partir da Lei nº 14.879, de 2009, do Município de São Paulo, parece-me ter dado redação diversa, ao dispor: exercendo, no âmbito do Município de São Paulo, policiamento

RE 608588 / SP

preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Minha compreensão, com a máxima vênia às compreensões em sentido contrário, é de que houve perda superveniente do objeto do recurso, na medida em que houve uma alteração significativa do dispositivo.

Em meu voto, no caso concreto, entendo que houve perda do objeto da ação em virtude da mudança do dispositivo impugnado e não haver identidade substancial em relação ao novo dispositivo. Em relação à tese de repercussão geral, apresentei conclusões e contribuições para que possamos oportunamente a debater.

É como voto, Senhor Presidente.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (VICE-PRESIDENTE) - Vossa Excelência, na preliminar, reconhece a perda do objeto. Nada obstante, o tema da repercussão geral permanece hígido, porque, tal como Vossa Excelência lembrou, ele transcende o caso concreto e a própria dicção da lei municipal.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Exato. Essa é a minha compreensão, Senhor Presidente.

12/12/2024

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: GUILHERME ARAUJO BATISTA E SILVA
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA
ADV.(A/S)	: PAULO AUGUSTO BACCARIN
RECDO.(A/S)	: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA CAPITÃO OSMAR ROMÃO DA SILVA - ACORS
ADV.(A/S)	: NOEL ANTONIO TAVARES DE JESUS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ELIAS MILER DA SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: RODRIGO AZEVEDO FERRAO
ADV.(A/S)	: ROBERTO WAGNER MANCUSI
ADV.(A/S)	: PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA
ADV.(A/S)	: WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	: ROSANGELA APARECIDA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL
ADV.(A/S)	: MÁRCIO SOUZA DE ALMEIDA
ADV.(A/S)	: SANDRO MURILO GUIMARÃES GUILHERME
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE MELO CARVALHO
AM. CURIAE.	: AGM BRASIL - ASSOCIACAO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ANDRÉ DOS SANTOS SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC

RE 608588 / SP

ADV.(A/S)	:ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR
ADV.(A/S)	:ADENILDA MARIA DA COSTA
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS AGENTES MUNICIPAIS DE SEGURANCA PUBLICA DO ESTADO DO CEARA
ADV.(A/S)	:LUCIA MARIA BRASIL RICARTE
ADV.(A/S)	:PAULO CESAR MAIA COSTA
ADV.(A/S)	:JOSÉ WAGNER MATIAS DE MELO
ADV.(A/S)	:JOSÉ PEREIRA DE SOUSA NETO
ADV.(A/S)	:GERMANO MONTE PALÁCIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL GONÇALVES DE FARIAS RIBEIRO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL MUNICIPAIS DAS PREFEITURAS,CAMARAS MUNIC,AUTARQUIAS E FUNDACOES DOS MUNIC DA MICRO-REGIAO DE SETE LAGOAS/MG-SINDSEL
ADV.(A/S)	:RANGEL LUIS SILVA MACHADO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DOS GUARDAS E SERVIDORES DO ESTADO DE SAO PAULO - AGES-ESP
ADV.(A/S)	:MARIA PAULA DALTRO LOPES
ADV.(A/S)	:MARA LÚCIA DE MORAES
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	:FENAGUARDAS - FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE SERVIDORES DAS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	:WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se de recurso extraordinário interposto pela Câmara Municipal de São Paulo e pelo Presidente da referida Câmara, com fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo que julgou procedente ação direta de inconstitucionalidade,

RE 608588 / SP

proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, e declarou a inconstitucionalidade do art. 1º, I, da Lei n. 13.866/2004 do Município de São Paulo, a qual fixa atribuições da Guarda Civil Metropolitana.

O dispositivo impugnado tem a seguinte redação:

Art. 1º. A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina, tem as seguintes atribuições:

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;

Eis a ementa do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (doc. 11, p. 94):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — art. 1º, inc. I, da Lei n. 13.866/2004, do Município de São Paulo, que fixa atribuições da Guarda Civil Metropolitana — Art. 147 da Constituição Estadual — Proteção dos bens, serviços e instalação municipais — Matéria debatida é atinente à segurança pública — Preservação da ordem pública — Competência das polícias, no âmbito do Estado — Atividade que não pode ser exercida pelas guardas municipais — Extrapolação dos limites constitucionais — Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo.

No recurso extraordinário, os recorrentes pedem o provimento do recurso para que seja

julgada parcialmente procedente a ação, nos termos do r.

RE 608588 / SP

voto vencido, ou seja, a fim de que a expressão 'policiamento preventivo e comunitário' seja interpretada em consonância com o artigo 144, par. 8º da CF, de modo a entender-se que esse policiamento se restringe à proteção dos próprios municipais ou a eventual prisão em flagrante por qualquer delito, faculdade esta atribuída a todo cidadão (art. 5º, LXI, da CR c/c art. 301 do CPP). (Doc. 10, p. 121-122).

Em contrarrazões, o Ministério Público do Estado de São Paulo pede que seja negado provimento ao recurso, tendo em vista que o dispositivo impugnado é inconstitucional por atribuir à Guarda Municipal o policiamento preventivo e comunitário, função que incumbe às Polícias Militares, violando o art. 147 da Constituição estadual e o § 8º do art. 144 da Constituição Federal (doc. 10, p. 164-170).

A repercussão geral foi reconhecida em 23/5/2013:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ATRIBUIÇÕES DE GUARDA CIVIL METROPOLITANA. DISCUSSÃO ACERCA DOS LIMITES E DO ALCANCE DA RESERVA LEGAL CONTIDA NO ART. 144, § 8ª, DA LEI MAIOR. NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE PARÂMETROS OBJETIVOS E SEGUROS PARA NORTEAR A ATUAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL DA MATÉRIA. AUSÊNCIA DE PRECEDENTE ESPECÍFICO E DE ALCANCE GERAL. NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO DO PLENÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA (doc. 15).

O Procurador-Geral da República manifestou-se no seguinte sentido:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. GUARDA CIVIL. ATRIBUIÇÕES. LIMITES E ALCANCE DA RESERVA LEGAL. ART. 144, § 8º, DA CF. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 656. ATUAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL. LIMITES. RECURSO.

RE 608588 / SP

DESPROVIMENTO. 1. Recurso extraordinário *leading case* do Tema 656 da sistemática da Repercussão Geral: “Limites da atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município”. 2. As atribuições das guardas municipais limitam-se ao previsto pela Constituição Federal, que lhes confere poderes tão somente para proteger os bens, serviços e instalações do Município. 3. Estão fora das atribuições constitucionais das guardas municipais as atividades que extrapolem a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, como as de policiamento ostensivo fora desse contexto as de polícia judiciária e a apuração de infrações penais. 4. Proposta de tese de Repercussão Geral: I — É inconstitucional lei que outorgue à Guarda Municipal atribuições que extrapolem a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, a exemplo das atividades de policiamento ostensivo fora desse contexto, de polícia judiciária e de apuração de infrações penais. — Parecer (i) pelo parcial provimento do recurso extraordinário, a fim de que se interprete o art. 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 como a autorizar o exercício das atribuições de policiamento preventivo e comunitário exclusivamente no contexto da proteção dos bens, serviços e instalações municipais; (ii) pela fixação da tese sugerida (doc. 58).

É o relatório. Passo ao voto.

A questão principal aqui colocada vincula-se, essencialmente, à definição do âmbito legítimo de atuação das Guardas Municipais a partir das atribuições que lhes foram conferidas pelo art. 144, § 8º, da Constituição de 1988, determinando-se os fundamentos e limites a serem observados pelas legislações locais na concretização das atividades a serem realizadas por elas.

No caso concreto, a lei municipal de São Paulo atribuía à Guarda

RE 608588 / SP

Civil Metropolitana de São Paulo a função genérica de realizar policiamento preventivo e comunitário, devendo-se determinar se tal atividade está ou não abrangida pela atribuição constitucionalmente conferida às guardas municipais e se, portanto, reflete o exercício legítimo da competência legislativa municipal.

I. Sistema Único de Segurança Pública e imperativo de separação

A garantia da segurança pública constitui dever essencial do Estado, constitucionalmente instituído (art. 144 da CR). Diante dos desafios enfrentados na realidade brasileira no que se refere ao combate à criminalidade, não é apenas possível como também elogiável que os órgãos que integram o Sistema de Segurança Pública desenvolvam políticas conjuntas destinadas a prevenir a prática de delitos.

No entanto, não se pode ignorar que as atividades de segurança pública têm um elevado potencial de atingir os direitos fundamentais dos cidadãos. A determinação do âmbito de legitimidade da atuação das guardas municipais, portanto, deve ser feita à luz da lógica de intervenção estatal nos direitos fundamentais, cuja justificação pressupõe, entre outros requisitos, a concreta atribuição do agente público para desempenhar aquela intervenção específica.

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

Isso é ainda mais sensível quando se considera que as guardas municipais não estão submetidas ao controle de órgãos externos, ao contrário do que ocorre com as polícias, o que faz com que o ônus de

RE 608588 / SP

justificação da intervenção seja ainda maior.

Daí a importância daquilo que no direito alemão se denomina de imperativo de separação, que exige, para análise da legitimidade da atuação estatal, a distinção entre as atribuições concretas e o objeto de atuação dos setores de persecução penal, de polícia e de inteligência (a respeito, cf. GRECO, Luís. Introdução. In: WOLTER, Jürgen. *O inviolável e o intocável no direito processual penal*. São Paulo: Marcial Pons, 2018. p. 51).

Assim, a meu ver, a análise da questão aqui colocada deve ter como ponto de partida a delimitação do feixe de atribuições das guardas municipais no que se refere à salvaguarda da segurança pública, com base na Constituição da República e na legislação.

II. A atribuição constitucionalmente conferida às guardas municipais na segurança pública

1. Atuação preventiva e proteção dos bens, serviços e instalações do Município

O art. 144, § 8º, da Constituição da República é bastante claro ao definir o âmbito de extensão das atribuições das guardas municipais:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

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

Conforme esclarece José Afonso da Silva, o constituinte de 1988 não atribuiu originalmente às guardas municipais o papel de órgão de

RE 608588 / SP

segurança pública:

Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que sendo entidade estatal não podem eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança e menos ainda de polícia judiciária.

A Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. **Aí certamente está uma área que é de segurança: assegurar a incolumidade do patrimônio municipal, que envolve bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens patrimoniais, mas não é de polícia ostensiva, que é função exclusiva da Polícia Militar** (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22. ed. Malheiros: São Paulo, 2003. p. 757-758).

Apesar disso, paulatinamente foi sendo reconhecido que a proteção de bens, serviços e instalações municipais, constitucionalmente prevista, envolve uma atuação relevante também na segurança pública.

A Lei n. 13.022/2014, que estabelece o Estatuto Geral das Guardas Municipais, reforça a atribuição constitucionalmente prevista, estipulando, em seu art. 4º, que sua competência geral abrange a “proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município”. Além disso, a lei prevê, em seu art. 2º, que “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.”

RE 608588 / SP

Já a Lei n. 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública, inclui as guardas municipais no rol de órgãos que o integram (art. 9º, VII), mas não trata sobre as suas atribuições específicas no âmbito desse sistema.

Tanto o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei n. 13.022/2014) quanto a Lei do Sistema Único de Segurança Pública (Lei n. 13.675/2018) foram submetidos à análise do Supremo Tribunal Federal.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.780, que questionava, sob o aspecto material, o inciso VI do art. 5º da Lei n. 13.022/2014, que atribui às guardas municipais poder de polícia de trânsito, o Plenário do Supremo Federal afirmou, por unanimidade, a constitucionalidade do dispositivo impugnado, em acórdão assim ementado:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014. Estatuto Geral das Guardas Municipais. 3. Constitucionalidade formal. Inexistência de vício de iniciativa. Art. 61, caput, da Constituição Federal. 4. Atividade fiscalizatória de trânsito pelas guardas municipais. Possibilidade. 5. Exercício de Poder de Polícia administrativa pela guarda municipal. Precedente do STF. RE-RG 658.570, tema 472 da sistemática da repercussão geral: **É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.** 6. Atividade de Segurança Pública pela guarda municipal. Possibilidade. Precedentes da ADC 38, ADI 5.538 e ADI 5.948. 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente para declarar a constitucionalidade da Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispôs sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais (ADI 5.780, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 28/7/2023).

RE 608588 / SP

Pouco tempo depois, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 995, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu que as guardas municipais constituem órgãos de segurança pública e integram o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), disciplinado pela Lei n. 13.675/2018. Inclusive, no julgamento dessa ADPF, votei no sentido de confirmar que as guardas municipais executam atividade de segurança pública, sendo legitimamente abrangidas pelo SUSP.

Eis a ementa do acórdão:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, §8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao CONGRESSO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes

RE 608588 / SP

operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. **O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).** 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, **CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO** aos artigos 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 **DECLARANDO INCONSTITUCIONAIS** todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

Isso não significa, contudo, que aos agentes das guardas municipais tenha sido atribuído um poder irrestrito de policiamento ostensivo ou investigativo, que lhes autorizaria a realizar indistintamente as atividades exercidas, por exemplo, pela polícia militar ou pela polícia civil. Afinal, reconhecer que as guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública não implica equipará-las às polícias, atribuindo-lhes as exatas mesmas funções.

No âmbito da Segurança Pública, a atribuição constitucional e legal das guardas municipais limita-se a atividades preventivas de proteção de bens, serviços e instalações do município.

Diante disso, na minha compreensão as guardas municipais não têm, em definitivo, atribuições investigativas e repressivas de persecução penal, próprias das polícias judiciárias, como a Polícia Civil e a Polícia Federal. Apesar de se situarem em alguma medida no âmbito do direito de polícia, de viés preventivo, também não dispõem de atribuição geral de policiamento ostensivo, não sendo equiparadas às Polícias Militares.

Não desconheço o conteúdo do Decreto n. 11.841/2023, que prevê,

RE 608588 / SP

em seu art. 2º, que as guardas municipais poderão realizar patrulhamento preventivo, assim como o dispositivo da Lei Municipal de São Paulo ora impugnada. A legitimidade do patrulhamento ou policiamento preventivo pelas guardas municipais, contudo, deve ser interpretada à luz das suas atribuições constitucionais.

Tendo como ponto de partida a atribuição constitucional das guardas municipais, entendo que elas exercem poderes de polícia *sui generis*, podendo desempenhar atividades de vigilância e realizar determinadas intervenções apenas naquilo que se referir à salvaguarda ao patrimônio ou ao interesse público do município em face de eventuais perigos.

Isso significa, concretamente, que as guardas municipais não têm atribuição *prima facie* para realizar buscas, sejam pessoais ou domiciliares, as quais constituem intervenções consideravelmente invasivas nos direitos dos cidadãos à liberdade, à intimidade e à inviolabilidade do domicílio (art. 5º, *caput*, X e XI, CF).

Cito, nesse sentido, a doutrina de Gustavo Badaró e de Guilherme Nucci:

Por outro lado, **há consenso no sentido de que os guardas municipais não podem realizar buscas pessoais**. Por expressa previsão constitucional, cabem-lhes apenas a proteção de bens, serviços e instalações municipais, não lhes sendo atribuída nenhuma função de prevenção ou investigação de crimes (BADARÓ, Gustavo. *Processo Penal*. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022. p. 611-612).

Agentes autorizados a realizar busca pessoal: são os que possuem a função constitucional de garantir a segurança pública, preservando a ordem e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, bem como investigar ou impedir a prática de crimes: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia

RE 608588 / SP

ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares (art. 144, CF). **Não possuem tal função os agentes das guardas municipais, logo, não estão autorizados a fazer busca pessoal.** Naturalmente, se um flagrante ocorrer, podem prender e apreender pessoa e coisa objeto de crime, como seria permitido a qualquer do povo que o fizesse, apresentando o infrator à autoridade policial competente (NUCCI, Guilherme de Souza. *Código de Processo Penal Comentado*. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 602).

As buscas pessoais ou domiciliares são, em essência, atividades de natureza investigativa, de atribuição da polícia judiciária (art. 144, § 1º, IV, e § 1º, CF), e disciplinadas pelo Código de Processo Penal (CPP) como meios de obtenção de prova. A regra é que sejam realizadas apenas mediante ordem judicial.

O art. 244 do CPP institui uma autorização excepcional para a realização de busca pessoal sem mandado “em 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”. Essa exceção está vinculada sobretudo ao objetivo de prevenção e repressão imediata de delitos, em um âmbito limítrofe entre as atividades preventivas e repressivas das Polícias.

Assim, apesar da natureza investigativa dessas medidas, as buscas podem ser realizadas também pelas Polícias Militares, por exemplo, quando se vincularem à prevenção ou imediata repressão de delitos da criminalidade ordinária, o que faz parte do escopo de atuação do policiamento ostensivo.

Nesse sentido, o recurso à autorização contida no art. 244 do CPP para a realização de busca pessoal pelas guardas municipais é ainda mais excepcional e somente será possível nos limites da atribuição

RE 608588 / SP

constitucional e legal desses órgãos, ou seja, se a busca se vincular de maneira inequívoca e direta à tutela dos bens, serviços e instalações municipais em face de perigos e, com isso, se fundamentar na imediata prevenção de delitos contemporâneos dessa natureza, preenchidos os pressupostos legais – em especial, a existência de elementos concretos que indiquem a posse de corpo de delito. Essa possibilidade restrita de atuação das guardas municipais relaciona-se com a hipótese de flagrante presumido, prevista no art. 302, IV, do CPP.

Entendo que a busca não poderá ocorrer com fundamento exclusivamente investigativo em relação a fato pretérito, de modo que, havendo notícia de crime ocorrido contra o patrimônio público municipal, por exemplo, caberá às guardas municipais apenas notificar a autoridade competente para instaurar a investigação e tomar as providências devidas.

Fora das situações de proteção de bens, serviços e instalações do município, as guardas municipais não estão autorizadas a avaliar a “fundada suspeita” de posse de corpo de delito e a realizar busca pessoal, pois tal análise somente pode ser realizada pelas autoridades públicas com atribuição para tanto. Afinal, conceder essa faculdade às guardas municipais ampliaria excessivamente as atribuições constitucionais e legais que justificam a afetação da esfera de liberdade do cidadão.

No que se refere à busca domiciliar, disciplinada pelo art. 240 do CPP, entendo que, por se tratar de uma intervenção em direito fundamental ainda mais invasiva na esfera jurídica do cidadão, tal medida não está abrangida pelo feixe de atribuições das guardas municipais. Aqui funciona a mesma lógica acima exposta: diante de uma eventual notícia de crime no exercício de suas funções que possa fundamentar uma busca domiciliar, há que se notificar a respectiva autoridade pública.

RE 608588 / SP**2. A possibilidade (limitada) de realização de prisão em flagrante delito**

A realização de prisão em flagrante delito pelas guardas municipais, com fundamento no art. 301 do CPP, é possível e sem que haja uma vinculação à proteção dos bens e interesses do município, caso um crime aconteça na presença de algum agente da guarda municipal no transcorrer do exercício legítimo de suas atribuições constitucionais. Para tanto, é autorizada, até mesmo, a violação de domicílio, conforme a determinação constitucional (art. 5º, XII, CF).

Isso porque a justificação prevista no art. 301 do CPP confere esse direito a qualquer do povo, o que inclui, evidentemente, os agentes de guardas municipais que se deparam fortuitamente com a realização de um crime ao exercer o patrulhamento de proteção do patrimônio público.

A prisão em flagrante realizada por particulares e por agentes da guarda municipal pressupõe, contudo, que o indivíduo esteja efetivamente cometendo a infração penal, tenha acabado de cometê-la ou seja perseguido logo após a prática do delito (art. 302, I, II e III, do CPP), isto é, a realização do fato deve ser contemporânea.

Não basta, portanto, que a autoridade municipal visualize alguém com atitude dita “suspeita” ou receba uma notícia informal de fato, que requer ulteriores diligências para desvelá-lo. Para poder realizar o flagrante fora das hipóteses de proteção dos bens, serviços e instalações do município, as guardas municipais devem flagrar o crime enquanto ainda está “queimando”, ao presenciar, por exemplo, a subtração da carteira da vítima, no caso de um furto, ou a entrega da droga para o usuário, no caso do tráfico.

Assim, as guardas municipais não dispõem de atribuição para realizar autonomamente patrulhamento preventivo da criminalidade

RE 608588 / SP

ordinária, dissociada da proteção dos bens e interesses do município, não sendo autorizada a patrulhar pontos de droga ou proceder a buscas pessoais destinadas a desvelar tais crimes. O que se autoriza, assim como para qualquer do povo, é que realizem a prisão em flagrante de fatos contemporâneos, mas não diligências de busca.

Ressalto, ainda, a especificidade referente à realização de buscas pelas guardas municipais para desvelar delitos de tráfico de entorpecentes. A despeito de o tráfico de drogas configurar crime permanente, cujo momento consumativo protraí no tempo, este fato não pode servir de subterfúgio para revistar pessoas e violar domicílios arbitrariamente.

Por certo, o art. 33 da Lei n. 11.343/2006 prevê diferentes verbos típicos que exprimem a permanência, como ter em depósito, trazer consigo ou guardar. Não obstante, não se pode permitir que um órgão que não tem atribuição ostensiva ou investigativa de crimes de tráfico de drogas passe a realizar diligências para averiguar a prática desses delitos.

Se assim fosse, dever-se-ia permitir também que qualquer do povo pudesse revistar ou adentrar domicílios alheios sob o pretexto de encontrar drogas guardadas. Isso geraria um cenário caótico, atribuindo-se a todos os cidadãos poderes de polícia e de interferência nos direitos fundamentais dos concidadãos, a depender apenas da sua avaliação da situação concreta.

Nesse sentido, menciono o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

Ementa: Penal. Recurso extraordinário. Tráfico de drogas. Denúncia anônima. Ingresso em residência. Prisão em flagrante por guardas municipais após diligências investigativas. Nulidade da prova. Agravo regimental provido para negar provimento ao Recurso extraordinário. 1. A guarda municipal

RE 608588 / SP

pode, e deve, prender quem se encontre em situação de flagrante delito, nos termos do art. 301 do CPP. Precedentes. 2. Hipótese em que a prisão realizada pela Guarda Municipal ultrapassou os limites próprios da prisão em flagrante. Prisão realizada, no caso, a partir de denúncia anônima, seguida de diligências investigativas e de ingresso à residência do suspeito. 3. Agravo regimental provido, com a devida vênia, para o fim de negar provimento ao recurso extraordinário, restabelecendo-se o acórdão absolutório proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (RE 1.281.774 AgR-ED-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Relator para Acórdão Min. Luís Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 26/8/2022).

Portanto, entendo que a possibilidade de flagrante delito por guardas municipais em infrações previstas na Lei de Drogas pressupõe que a identificação da prática do crime não envolva qualquer tipo de diligência de averiguação, como no caso em que o agente público flagra o suspeito vendendo ou consumindo a droga.

Além disso, as guardas municipais não têm atribuição para investigar ou realizar ulteriores diligências em relação a esses crimes flagrados, mas apenas para restringir momentaneamente a liberdade do indivíduo, em exercício regular de direito, e eventualmente conduzi-lo à delegacia para que a polícia tome as providências cabíveis e proceda à lavratura do auto de prisão em flagrante delito.

Por conseguinte, há que se reforçar a importância da atuação cooperativa entre os órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública, dentro dos limites das atribuições constitucionais e legais que são próprias a cada um deles, sendo essencial nesses casos a atuação das Polícias Militar e Civil na execução das suas respectivas funções de prevenção e investigação de delitos.

Na minha compreensão, portanto, as legislações locais podem

RE 608588 / SP

atribuir às guardas municipais funções de policiamento preventivo, contanto que expressamente vinculado à proteção dos bens, serviços e instalações do município e ressaltando que a possibilidade legítima de realização de prisão em flagrante por agentes das guardas municipais, assim como qualquer do povo, não autoriza a busca pessoal ou domiciliar em relação a delitos de outra natureza.

III. A perda de objeto no caso concreto

No caso concreto, contudo, entendo que ocorreu a perda do objeto da ação, com a consequente prejudicialidade do recurso interposto.

Isso porque, após o julgamento da ADI 154.743.0/0-00 em 2018 pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que declarou a inconstitucionalidade art. 1º, I, da Lei n. 13.866/2004 em face da Constituição Estadual de São Paulo, foi editada a Lei n. 14.879/2009 do município de São Paulo, que deu ao inciso impugnado redação diversa.

De acordo com o art. 23 da Lei n. 14.879/2009 do município de São Paulo:

Art. 23. Os arts. 1º e 12 da Lei nº 13.866, de 1º de julho de 2004, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"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;"

[...].

Diante disso, o dispositivo ora impugnado foi revogado pela Lei n. 14.879/2009, que deu a ele nova redação que promove alteração substancial no conteúdo da lei, de modo que a análise do recurso está

RE 608588 / SP

prejudicada.

Nesse sentido, colaciono os seguintes julgados:

EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal questionada em face de Constituição estadual. 3. Revogação. 4. Perda do objeto da ação direta. Necessidade de interpretação de normas municipais. Incidência da Súmula 280/STF. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental não provido (ARE 1.334.772 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 25/11/2022).

EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação direta de inconstitucionalidade. Reajuste do piso salarial dos comerciários. Lei estadual nº 14.460, de 16/1/2014. Revogação expressa pela Lei estadual nº 14.653, de 19/12/2014, do Estado do Rio Grande do Sul. Ação direta prejudicada. 1. A jurisprudência da Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém a revogação da norma questionada. 2. A remanescência de efeitos concretos pretéritos à revogação do ato normativo não autoriza, por si só, a continuidade de processamento da ação direta de inconstitucionalidade. A solução de situações jurídicas concretas ou individuais não se coaduna com a natureza do processo objetivo de controle de constitucionalidade. 3. Agravo regimental não provido (ARE 862.236 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 28/5/2018).

EMENTA: Segundo julgamento na repercussão geral em recurso extraordinário. Perda superveniente do objeto do recurso extraordinário. Tema nº 206. Relevante modificação no quadro fático-jurídico. Cancelamento do tema. 1. Durante a tramitação do recurso extraordinário, foi revogado o dispositivo legal impugnado na representação de inconstitucionalidade local ajuizada perante o Tribunal de Justiça. 2. A jurisprudência

RE 608588 / SP

da Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto quando sobrevém a revogação da norma questionada. Essa compreensão também se aplica no presente caso relativamente ao reconhecimento da perda superveniente de objeto do recurso extraordinário. Precedentes. 3. Após o reconhecimento da repercussão geral do Tema nº 206, ocorreu, nos termos da fundamentação, relevante modificação do quadro fático-jurídico relativo à matéria nele debatida, de modo a ensejar o cancelamento do referido tema. Atualmente, o comum é ver que as unidades federadas já instituíram ou estão em vias de instituir mecanismos para a compensação mediante efetivo reembolso da prática de atos gratuitos previstos na Lei Federal nº 9.534/97 realizados por registradores civis das pessoas naturais. 4. Recurso extraordinário julgado prejudicado, por perda superveniente de objeto. Tema nº 206 cancelado (RE 597.673, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 13/6/2023).

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO ESTADUAL. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL SUPERVENIENTE. REVOGAÇÃO TÁCITA. PERDA DE OBJETO. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 07.4.2010. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do que assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a revogação do dispositivo impugnado importa perda de objeto da ação direta ajuizada. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. Agravo regimental conhecido e não provido (ARE 854.364 AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 10/3/2015).

RE 608588 / SP

Posto isso, reconheço a perda de objeto do presente recurso extraordinário.

IV. Dispositivo

Diante do exposto, peço as mais respeitosas vênias ao eminente Relator, Ministro Luiz Fux, para divergir e reconhecer a perda de objeto do presente recurso extraordinário.

No que se refere à questão jurídica debatida, proponho a seguinte tese de julgamento para o Tema 656:

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

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

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

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

(iv) as guardas municipais não têm atribuição para avaliar a fundada suspeita de posse de corpo de delito (arts. 244 e art.

RE 608588 / SP

302, IV, do CPP) em crimes diversos daqueles que protegem o patrimônio público municipal, não podendo, nesses casos, realizar busca pessoal ou domiciliar com fins de averiguação;

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

É como voto.

12/12/2024

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Minha saudação, Senhor Presidente. Saúdo os eminentes Ministros, o Vice-Procurador-Geral da República, Advogados e Advogadas presentes, representantes das guardas municipais, servidores e servidoras.

Senhor Presidente, tentarei concluir meu voto talvez passando no máximo cinco minutos, dez minutos, não sem antes dizer que, realmente, a interpretação dos dispositivos constitucionais e, por consequência, dos dispositivos legais concernentes às guardas municipais não é de simples elucidação.

Em relação ao Ministro Zanin, para o tranquilizar, mesmo tendo sido Ministro da Justiça e Segurança Pública, à frente do Ministério, tive que me deparar diversas vezes com regulamentações concernentes às guardas municipais. Já em julgamentos, a cada nova leitura da Constituição, encontrava compreensões que, por vezes, não eram as que havia depreendido de uma primeira leitura, de uma primeira análise.

Senhor Presidente, eminentes Colegas, neste caso, trago primeiro uma compreensão mais de ordem geral em relação à segurança.

Já no preâmbulo, a Constituição prevê que a segurança é um valor supremo do nosso Estado Democrático. É interessante que, dentro desse valor, é o único que está expresso tanto no *caput* do art. 5º quanto no *caput* do art. 6º. Tanto é um direito individual fundamental quanto é um direito social fundamental. Individual, porque o cidadão merece, precisa de segurança; e social, porque todos devem trabalhar e operar para que esse direito seja, efetivamente, garantido a toda a sociedade.

Dito isso, parto para o *caput* do art. 144. O *caput* diz que a segurança é um dever do Estado.

A Constituição, invariavelmente, principalmente quando vamos ver as competências, a partir do art. 20, especifica, quando é do interesse dela, os entes correspondentes, União, Estados, Distrito Federal; ora, União,

RE 608588 / SP

Estados, Distrito Federal e Municípios; ora, apenas União; ora, apenas Estado; ora, apenas Município.

Não o fez no art. 144. Imputa a responsabilidade ao Estado de modo abrangente. É incorreta, sob a minha ótica, a compreensão de que apenas União e estados têm competência com a segurança pública. Vemos em campanhas políticas o debate sobre segurança pública. Normalmente os prefeitos que estão ocupando o cargo dizem não ser atribuição municipal; os que querem ocupar o cargo dizem que resolverão o problema de segurança.

A leitura que faço do art. 144 é de que é responsabilidade de todos os entes.

Se resgatarmos a questão da saúde, da educação, a Constituição atribui a responsabilidade a todos os entes, porque diz ser dever do Estado. Fez da mesma forma no art. 144. Ocorre que, depois, começa a trazer algumas especificações.

O § 8º do art. 144 atribui a responsabilidade, ou a prerrogativa, aos municípios de regulamentarem as guardas municipais. Antes do § 8º, o § 7º diz que a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência das suas atividades.

Se compreendermos que esses órgãos são apenas os referidos nos incisos do art. 144, a lei não poderia tratar das guardas municipais - a explicitação é abrangente. A Lei nº 13.675, Lei do Susp, editada ainda sob a égide do governo do Presidente Michel Temer, em seu art. 9º, § 2º, atribui às guardas municipais a condição de integrantes operacionais do Susp, ao lado da polícia federal, da polícia rodoviária federal, das polícias civis, militares, corpo de bombeiros militares, as próprias guardas municipais e órgãos do sistema penitenciário.

Além disso, o art. 13, III, da mesma lei, diz que os órgãos que integram esse sistema devem promover ações para efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre órgãos policiais federais, estaduais, distritais e as guardas municipais.

A leitura que faço do § 8º é contextualizada com o § 7º e com o *caput*

RE 608588 / SP

do mesmo art. 144, que, por fim, legitimam as disposições da lei do Susp e inserem as guardas municipais como integrantes operacionais do sistema de segurança pública, que devem trabalhar para eficiência e efetividade da segurança, direito individual e social do povo brasileiro.

Dentro desse contexto, não consigo, com a devida vênica dos entendimentos em contrário, compreender - ainda que a primeira leitura que faço do § 8º me queira dar uma ideia restritiva - que o constituinte insere o dever do Estado, insere as guardas municipais, demanda uma atuação coordenada a partir do § 3º a fim de garantir a eficiência das atividades, querendo atribuir às guardas municipais simplesmente a guarda de prédios e instalações físicas.

Reconheço que guarda municipal não se equivale à polícia militar, não se equivale às polícias civis, mas não são simplesmente guardas prediais, de instalações. Dentro da compreensão que faço da leitura do § 8º, bens, serviços e instalações incluem bens de uso comum do povo.

Certamente a guarda municipal não pode fazer uma ronda em uma rodovia estadual - pode transitar pela rodovia -, mas, nas ruas da cidade, enquanto as crianças brincam na praça, entram nas escolas, não posso fazer essa restrição, sob pena de, talvez, criar um sistema ineficiente.

Apelo - talvez não terminemos hoje (provavelmente não) o julgamento - a uma melhor reflexão. Eu mesmo tive que refletir. Um ponto de dificuldade na garantia dos direitos fundamentais, Ministro Fachin, que observei é que as corporações se valem, por vezes, de aparentes delimitações e poucas convergências mais para manter prerrogativas - legítimas que sejam - do que para atender o direito fundamental que está sendo perseguido.

Logicamente ninguém quer uma guarda municipal despreparada. Ninguém compactua com uma atuação de qualquer órgão de segurança pública que não respeite os direitos fundamentais para os quais foram criados como instituições.

Ao mesmo tempo, não podemos, sob minha modesta ótica, engessar e não entender a segurança pública como um sistema do qual as guardas municipais fazem parte, precisam fazer parte. Um pouco pela deficiência

RE 608588 / SP

das estruturas dos outros órgãos, é verdade - não diria, propriamente, por má vontade dos gestores; às vezes, até por dificuldades de ampliação em termos de recursos orçamentários e financeiros.

Fazer uma leitura, sob minha modesta ótica, restritiva do que compreendem bens, serviços e instalações implicaria termos o alijamento - talvez nem tanto em São Paulo, mas nas pequenas cidades, nas pequenas comunidades - dos que podem ter o auxílio da guarda municipal como fator de proteção de vulnerabilidades, onde a polícia mais bem estruturada não consegue chegar.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro André, permita-me só um exemplo para nossa reflexão em relação a coordenação e eficiência.

Com base no art. 144, § 8º, um dos serviços de competência geral, competência comum, previsto no art. 23 da Constituição, inciso II, é cuidar da saúde e assistência pública. Um dos serviços do município é a saúde e assistência pública.

Quando Ministro da Justiça - tenho certeza de que o Ministro André e o Ministro Flávio também -, levei para diversas capitais, em diversos municípios, a questão do projeto Guardiã Maria da Penha, com as guardas civis, um serviço que deve ser prestado de assistência, entra na competência comum.

Esse serviço, Presidente, foi criado em 2014, em São Paulo - já que estamos falando da guarda civil de São Paulo -, voltado exatamente para a proteção de mulheres em situação de violência, por meio da atuação preventiva e comunitária. A guarda civil, só em 2022, realizou 21.208 visitas a mulheres vítimas de violência, em situação de violência. Em 2023, 28.597, com o fornecimento de um botão de pânico - há uma medida restritiva da mulher; se o agressor se aproximar, há um botão de pânico, a guarda civil chega. Não é um prédio municipal, mas é um serviço municipal garantir assistência social, garantir a saúde, garantir a vida, como disse o Ministro André, garantir a segurança, previsto nos arts. 5º e 6º.

A interpretação muito restritiva acabaria imediatamente com esse

RE 608588 / SP

serviço, porque a guarda civil não poderia ser acionada, ela teria que acionar a polícia militar.

Temos que pegar casos que já ocorrem, e volto a esse. Todos sabemos a deficiência que é o atendimento à mulher vítima de violência.

Este Plenário, por unanimidade, em uma ADI de minha relatoria, manteve a constitucionalidade da possibilidade de a autoridade policial, onde não houver juiz em plantão, conceder medidas cautelares garantidoras da integridade da mulher, *ad referendum* do juiz. São programas que se adaptam a uma competência comum.

É competência comum. Talvez por isso a necessidade desses debates. O julgamento não foi bem analisado constitucionalmente. Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Geralmente ficamos só nos bens e instalações; serviços, garantir a segurança da educação, garantir a saúde da mulher.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Alexandre, Vossa Excelência me concede um aparte do aparte? Uma frase apenas.

Como disse há pouco no aparte ao Ministro Zanin, e ponderei a ele, creio que o fechamento em crimes patrimoniais é que é o problema. A tentativa do Ministro Zanin é justa, acho que há convergência no sentido de haver distinção. Concorde com Vossa Excelência, não podemos fechar em crimes patrimoniais, porque abrange e dá nesse problema.

Por exemplo, matar um médico não é crime patrimonial. A guarda municipal está ali e deixa matar o médico? Não, mas é flagrante, mas é patrulhamento.

Pelo que compreendi, o Ministro Zanin concorda. Acho que chegaremos, sob a Presidência de Vossa Excelência, quem sabe, na próxima semana, ou do Ministro Barroso, a uma boa tese, que expresse a maioria, inclusive com o voto do Ministro Zanin.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Ministro André, me permitiria só um aparte?

No § 8º, existe a referência a serviços e, tal como disse o Ministro André, acho que a guarda não pode ter um papel meramente de segurança predial, patrimonial predial. A palavra “serviços” dá

RE 608588 / SP

amplitude além dessa segurança predial. O que me parece necessário é diferenciar realmente os papéis, e não equiparar. Acho salutar cogitarmos a possibilidade de um controle externo, tal como colocou o Ministro Alexandre de Moraes.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Se me permite, Ministro Zanin, meu voto - que pedirei juntada, Senhor Presidente - distingue. O policiamento ostensivo, embora seja um traço essencial, por exemplo, da polícia militar, não lhe é exclusivo. Há fiscalização dentro do espaço urbano ínsita a outras atividades estatais, como, por exemplo, agentes de trânsito. O Supremo Tribunal Federal reconheceu, em outros contextos, a distinção, como na situação da aposentadoria especial, não atribuindo às guardas municipais ou aos guardas municipais parâmetro próprio às polícias e demais órgãos de segurança pública.

O que quero, Senhor Presidente, indo para a conclusão do meu voto, é talvez chamar a atenção para a reflexão. Acho que o grande parâmetro que precisamos estabelecer são marcos que permitam a atuação, mas dentro de critérios de legitimidade. O que foi sugerido pelos eminentes Ministros Flávio Dino e Alexandre de Moraes em relação ao controle externo é essencial. Se eles têm demanda além da mera compreensão dos edifícios próprios do município, portam armas, exercem poder de polícia e integram o Susp, têm que ser controlados, tem que haver o controle.

Dentro dessa perspectiva, Senhor Presidente, pedindo vênias aos entendimentos em contrário, acompanho o eminente Relator, Ministro Luiz Fux, que nos acompanha por vídeo, e dou provimento ao recurso.

Aguardo ao final uma deliberação mais madura de todos sobre a tese que será apresentada.

12/12/2024

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: GUILHERME ARAUJO BATISTA E SILVA
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA
ADV.(A/S)	: PAULO AUGUSTO BACCARIN
RECDO.(A/S)	: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA CAPITÃO OSMAR ROMÃO DA SILVA - ACORS
ADV.(A/S)	: NOEL ANTONIO TAVARES DE JESUS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ELIAS MILER DA SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: RODRIGO AZEVEDO FERRAO
ADV.(A/S)	: ROBERTO WAGNER MANCUSI
ADV.(A/S)	: PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA
ADV.(A/S)	: WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	: ROSANGELA APARECIDA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL
ADV.(A/S)	: MÁRCIO SOUZA DE ALMEIDA
ADV.(A/S)	: SANDRO MURILO GUIMARÃES GUILHERME
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE MELO CARVALHO
AM. CURIAE.	: AGM BRASIL - ASSOCIACAO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ANDRÉ DOS SANTOS SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC

RE 608588 / SP

ADV.(A/S)	:ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR
ADV.(A/S)	:ADENILDA MARIA DA COSTA
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS AGENTES MUNICIPAIS DE SEGURANCA PUBLICA DO ESTADO DO CEARA
ADV.(A/S)	:LUCIA MARIA BRASIL RICARTE
ADV.(A/S)	:PAULO CESAR MAIA COSTA
ADV.(A/S)	:JOSÉ WAGNER MATIAS DE MELO
ADV.(A/S)	:JOSÉ PEREIRA DE SOUSA NETO
ADV.(A/S)	:GERMANO MONTE PALÁCIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL GONÇALVES DE FARIAS RIBEIRO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL MUNICIPAIS DAS PREFEITURAS,CAMARAS MUNIC,AUTARQUIAS E FUNDACOES DOS MUNIC DA MICRO-REGIAO DE SETE LAGOAS/MG-SINDSEL
ADV.(A/S)	:RANGEL LUIS SILVA MACHADO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DOS GUARDAS E SERVIDORES DO ESTADO DE SAO PAULO - AGES-ESP
ADV.(A/S)	:MARIA PAULA DALTRO LOPES
ADV.(A/S)	:MARA LÚCIA DE MORAES
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	:FENAGUARDAS - FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE SERVIDORES DAS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	:WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR

VOTO-VOGAL:

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. O caso se refere à ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça de São Paulo contra o art. 1º, inc. I, da Lei do Município de São Paulo nº 13.866, de 2004, que estabeleceu

RE 608588 / SP

atribuições à Guarda Civil Metropolitana, no seguinte sentido:

“Art. 1º A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina, tem as seguintes atribuições:

I- exercer, no âmbito do Município de São Paulo, o **policimento preventivo e comunitário**, promovendo a **mediação de conflitos** e o **respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos**”. (destaques acrescidos)

2. Nos dizeres da petição inicial (e-doc. 11, p. 4), a redação da norma municipal promoveria invasão de atribuição típica das polícias militares, incumbida da **tarefa de segurança pública**, realizada por meio do **policimento ostensivo**

3. O Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, por maioria de votos, julgou procedente a ação por considerar que a função de **preservação da ordem pública** é própria das polícias, de modo que não abrangida pela atuação das guardas municipais, nos moldes do art. 144, §8º, “(...) destinadas à **proteção de seus bens, serviços e instalações**, conforme dispuser a lei.”

4. Conforme o acórdão de afetação proferido pelo Plenário desta Suprema Corte (e-doc. 15), a questão fundamental está em compatibilizar a norma constitucional que fixa a atuação das guardas municipais com o exercício da competência institutiva outorgada ao Chefe do Poder Executivo municipal.

5. Num primeiro aspecto, este tema nº 656 da Repercussão Geral surge como oportunidade para o Supremo Tribunal Federal delimitar a função típica das guardas municipais em contraste com os demais órgãos de segurança pública, constantes do Título V, Capítulo III, da Constituição da República.

RE 608588 / SP

Jurisprudência do STF

6. A partir da previsão constitucional, e em consonância com a Lei nº 13.022, de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, e com a Lei nº 13.675, de 2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), o Supremo Tribunal Federal reconheceu **a guarda municipal como órgão integrante do Sistema de Segurança Pública** ao julgar a ADPF nº 995/SP.

7. Embora eu tenha divergido em preliminar pelo não conhecimento daquela ação objetiva, no mérito, perfilhei-me à compreensão do Pleno quanto à conclusão proferida, nos termos do voto do eminente Ministro Alexandre de Moraes, então relator daquela ação objetiva, no sentido de que:

“É evidente a **necessidade de união de esforços** para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.”

(ADPF nº 995/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 28/08/2023, p. 09/10/2023; destaque acrescido)

8. Esse julgamento, a meu sentir, veio na linha da jurisprudência iterativa do STF, que também **vedou às guardas municipais o exercício do direito de greve**, conforme julgamento do *leading case* do RE nº 846.854-RG/SP, tema RG nº 544:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. DIREITOS SOCIAIS. COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS CELETISTAS.

RE 608588 / SP

JUSTIÇA COMUM. FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL.

1. É competência da justiça comum, federal ou estadual, conforme o caso, o julgamento de dissídio de greve promovida por servidores públicos, na linha do precedente firmado no MI 670 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2008).

2. **As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017).**

3. A essencialidade das atividades desempenhadas pelos servidores públicos conduz à aplicação da regra de competência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no MI 670, mesmo em se tratando de servidores contratados pelo Estado sob o regime celetista. (...)”.

(RE nº 846.854-RG/SP, tema RG nº 544, Rel. Min. Luiz Fux, Red. p/ Ac. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 01/08/2017 p. 07/02/2018; destaques acrescidos)

9. Igualmente, este Supremo Tribunal Federal, no ano de 2021, declarou a inconstitucionalidade de normas restritivas ao **porte de arma de fogo** pelas guardas municipais, visto executarem atividade de segurança pública, conforme os julgamentos da ADC nº 38/DF, ADI nº 5.538/DF, e ADI nº 5.948/DF, todas de relatoria da eminente Min. Cármen Lúcia (j. 1º/03/2021, p. 18/05/2021).

10. Noutro vértice, e **atento às peculiaridades de sua atuação**, o STF consolidou entendimento de que as guardas civis **não possuem direito à aposentadoria especial**. O julgamento se deu no tema nº 1.057 da Repercussão Geral, sob a relatoria do então Presidente, Ministro Dias

RE 608588 / SP

Toffoli (j. 29/08/2019, p. 26/09/2019), em reafirmação de jurisprudência encontrada, por exemplo, no MI nº 6.770-AgR/DF:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE INJUNÇÃO. GUARDA MUNICIPAL. ALEGADA ATIVIDADE DE RISCO. APOSENTADORIA ESPECIAL.

1. Diante do caráter aberto da expressão atividades de risco (art. 40, § 4º, II, da Constituição) e da relativa liberdade de conformação do legislador, somente há omissão inconstitucional nos casos em que a periculosidade é inequivocamente inerente ao ofício.

2. A eventual exposição a situações de risco a que podem estar sujeitos os guardas municipais e, de resto, diversas outras categorias, não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial.

3. A percepção de gratificações ou adicionais de periculosidade, assim como o porte de arma de fogo, não são suficientes para reconhecer o direito à aposentadoria especial, em razão da **autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário**.

4. Agravo provido para denegação da ordem.”

(MI nº 6.770-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 20/06/2018, p. 26/11/2018; destaques acrescidos).

11. A percuciente intelecção desta Corte, nos diferentes casos que lhe foram submetidos, nos mostra que **o encargo da segurança pública, por si só, não tem o condão de equiparar todos os órgãos num único bloco ou definição jurídica**.

11.1. Note-se que o *discrímen* para aplicação de distinto regime previdenciário não está no fato de a guarda estar inserida no Sistema de Segurança Pública, mas na realidade peculiar atinente à função pública desempenhada pelas guardas.

RE 608588 / SP

11.2 Foi, aliás, neste sentido minha ressalva no bojo daquela ADPF nº 995/SP, quando alertei, no exame de mérito, sobre a necessária **observância das peculiaridades e distinções inerentes às guardas municipais**, inconfundíveis com as polícias arroladas no art. 144 da CRFB.

Exame constitucional

12. O tema, como se nota, não é simples, e a cada nova análise da Constituição da República, é possível encontrar passagens nas quais a segurança pública é posta em relevo entre os princípios mais caros da ordem constitucional inaugurada em 1988.

13. Logo no preâmbulo da Carta Republicana, encontramos a segurança como um dos “*valores supremos*”ⁱ de nossa sociedade, e é o único daquele elenco que ainda está encartado como direito fundamental no *caput* do art. 5ºⁱⁱ, bem assim no rol dos direitos sociais do art. 6ºⁱⁱⁱ.

14. O fato merece destaque porque, em âmbito individual, a segurança deve ser garantida a todos, como um direito, enquanto em prisma mais amplo, de ordem social, ela também é vista como uma responsabilidade, sendo a todos carreada a tarefa de zelar por sua garantia e promoção.

15. O art. 144, *caput*^{iv}, ainda chancela que “**a segurança é um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos**” sem fazer qualquer restrição de quais entes ou órgãos teriam a incumbência de sua prestação.

15.1. Em passagens outras, como no Título III, da Organização do Estado, a Constituição reparte, sistematicamente, as competências administrativas de cada um dos entes, o que, no caso da segurança pública, não ocorre.

RE 608588 / SP

16. Neste mesmo espírito, o §7º do art. 144 faz referência à lei que irá disciplinar *“a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública”*, hoje, a conhecida Lei nº 13.675, de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

17. A aludida “Lei do Susp”, que foi julgada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 995/SP, inclui os Municípios como um dos entes responsáveis pela segurança pública, além de os incumbir, com os demais entes, do estabelecimento de políticas observando a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Tal diploma ainda determina *“o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os órgãos policiais federais, estaduais, distrital e as guardas municipais”*.

18. Dito isso, considerando uma interpretação sistemática da Constituição — que não isenta nenhum ente federativo da responsabilidade pela segurança pública —, **não é possível extrair do art. 144, §8º, isoladamente considerado, a conclusão de que as guardas municipais se limitem a funções meramente patrimoniais ou burocráticas.**

19. Dessarte, não há razão para que o Estado brasileiro renuncie à contribuição dos Municípios como corresponsáveis pela garantia e promoção da segurança pública, notadamente, em localidades mais longínquas dos grandes centros onde, nem União, nem Estado, conseguem, eficazmente, dispor suas forças. Reforça essa conclusão a infeliz realidade prática de insegurança experimentada, cotidianamente, pelos brasileiros, o que impõe a conclusão de que todas as ajudas e forças são bem-vindas para combater esse mal.

Leitura do art. 144, §8º

20. Nesse sentido, ao estabelecer que *“Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações (...)”*, a Constituição permite, a meu sentir, que a atuação das

RE 608588 / SP

guardas municipais não fique restrita aos bens de uso especial, como prédios de repartições públicas e hospitais públicos, mas também abranja os bens de uso comum do povo — como ruas, praças, calçadas e, de modo geral, todo o espaço público.

21. Isso porque, segundo compreendo, ainda que a letra fria do §8º, analisado isoladamente, induza à compreensão inicial de que as guardas civis estariam circunscritas à segurança patrimonial e predial, não consigo apartar de seu *munus* público a atividade típica de segurança, consagrada, de modo sistemático, aos Municípios, em diferentes dispositivos constitucionais e infraconstitucionais.

22. Nesse sentido, o que se espera é que as guardas municipais, empenhadas em dever análogo de prestar segurança pública, recebam capacitações e controles próximos aos das polícias, de modo a prover, da melhor maneira possível, o direito fundamental à segurança.

23. Destaque-se que, no julgamento da ADPF nº 995/SP, sob a relatoria do e. Min. Alexandre de Moraes, o STF percebeu como oportuna a coordenação de atividades das polícias com as guardas civis, o que também consta no art. 13, inc. III, da Lei do Susp.

24. Tais compreensões dão o tom de que as guardas não podem ter suas atividades engessadas, restritas a uma mera segurança predial, e de que tais organizações precisam se inserir na estrutura do sistema de segurança pública.

25. Neste aspecto, cumpre pontuar que não há razão para que as guardas se omitam, inclusive, porque **a preservação dos bens, serviços ou instalações públicas não é um valor isolado, que visa, tão só, à proteção do patrimônio estatal.**

26. A finalidade subjacente a esse mister decorre do interesse público

RE 608588 / SP

primário, invocado em benefício da sociedade enquanto usuária desses bens ou serviços. **Em análise mais aprofundada, a proteção do patrimônio público é a proteção de seu uso, livre e pacífico, e que deve ser garantido a todos a quem Lei os confere, com segurança e eficiência.**

27. Assim, não é difícil compreender que a salvaguarda dos bens públicos pressupõe garantir sua utilização com segurança, nos limites orientadores da Lei e da boa convivência. Por exemplo, se um bem de uso comum é evitado pela população por ser palco de crimes e conflitos, é certo que sua finalidade pública não é cumprida, uma vez que sua utilidade foi esvaziada.

28. Logo, **ao se debelar a prática criminosa em situações de flagrante delito, em ambiente público, está-se a proteger os mesmos bens públicos referentes a esse espaço, bem como o seu uso.**

29. Interessante notar, por outro lado, que a presença *ostensiva*, embora seja característica essencial da Polícia Militar, não lhe é exclusiva. A fiscalização exercida por agentes estatais espalhados pelo espaço urbano é também ínsita a outras atividades estatais, como a dos agentes de trânsito e, igualmente, das guardas municipais. É preciso compreender, então, que a ostensividade é um **fato**.

30. Assim, enquanto, certamente, não possam realizar atividades da polícia judiciária, **de caráter investigativo**, tarefas que competem à Polícia Civil ou à Polícia Federal, a atuação das guardas municipais em circunstâncias de flagrante delito é possível, por estar enquadrada em sua tarefa constitucional, mais ampla, de prestar segurança.

31. Essa circunstância também decorre de uma contingência lógica: como não podem as polícias estarem presentes em todos lugares ao mesmo tempo, é dado à guarda municipal agir na supressão dessa lacuna, com fundamento em sua ostensividade fática.

RE 608588 / SP

32. Destaque-se, em reforço, que, nos termos do Decreto nº 11.841, de 2023, que regulamenta dispositivos da Lei nº 13.022, de 2014, há referência de que as guardas municipais devem atender **“ocorrências emergenciais”**, realizando **“procedimentos preliminares iniciais” em consequente acionamento das polícias para a atuação necessária** (art. 3º, §2º^{ovi}).

Conclusão

33. A Constituição da República, em uma leitura sistemática, não confere margem à interpretação que retire dos Municípios a responsabilidade pelos serviços voltados a promover e garantir a segurança pública, direito fundamental e social que deve ser zelado e usufruído por todos.

34. Assim, em seu mister, pressupõe-se que as guardas municipais zelem, prioritariamente, pela tranquila utilização dos bens e serviços públicos, como escolas, postos de saúde, hospitais, praças, praias, entre outros, atribuição na qual se insere, de modo ínsito, a atuação no sentido de fazer cessar a prática de crimes em curso nesses locais.

35. Ademais, concordo com as ponderações no sentido de que, uma vez admitida a atuação ostensiva das guardas civis, é necessário que também se submetam a um controle tal qual aquele encartado no art. 129, inc. VII, da Constituição (*Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;*).

36. Nestes termos, entendo constitucional o art. 1º, inc. I, da Lei municipal nº 13.866, de 2004, e, portanto, adiro à tese proposta pelo eminente Relator, Ministro Luiz Fux, com as colaborações dos demais pares, cuja redação para o presente tema RG nº 656 ficará posta da

RE 608588 / SP

seguinte forma:

"1. É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas guardas municipais e, inclusive, o policiamento ostensivo comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública, previstas no art. 144 da Constituição Federal, excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do art. 129, inc. VII, da Constituição Federal;

2. Conforme o art. 144, §8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional (Lei 13.022/2014)."

37. Ante o exposto, **voto no sentido de dar provimento ao recurso extraordinário para reconhecer a constitucionalidade do art. 1ª, inc. I, da Lei municipal nº 13.866, de 2004, e acompanho o ministro Relator na tese acima enunciada.**

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

- i Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.
- ii Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...).
- iii Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
- iv Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (...).
- v Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.
- Art. 2º A segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos, compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito das competências e atribuições legais de cada um.
- Art. 3º Compete à União estabelecer a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer suas respectivas políticas, observadas as diretrizes da política nacional, especialmente para análise e enfrentamento dos riscos à harmonia da convivência social, com destaque às situações de emergência e aos crimes interestaduais e transnacionais.
- Art. 13. O Ministério Extraordinário da Segurança Pública, responsável pela gestão do Susp, deverá orientar e acompanhar as atividades dos órgãos integrados ao Sistema, além de promover as seguintes ações: (...) III - efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os órgãos policiais federais, estaduais, distrital e as guardas municipais;
- vi Art. 3º As ações das guardas municipais a que se refere o art. 2º serão realizadas de forma integrada com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal e terão como princípios: I - a garantia do respeito aos direitos fundamentais previstos na Constituição; II - a contribuição para a paz social, a prevenção e a pacificação de conflitos; e III - a garantia do atendimento de ocorrências emergenciais. § 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. § 2º As guardas municipais, no atendimento das ocorrências emergenciais, realizarão os procedimentos preliminares iniciais, acionarão os órgãos de segurança pública cuja atuação seja necessária e prestarão apoio para a continuidade do atendimento.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : GUILHERME ARAUJO BATISTA E SILVA (6622/AC, 406798/SP)

ADV.(A/S) : FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA (287482/SP)

ADV.(A/S) : PAULO AUGUSTO BACCARIN (138129/SP)

RECDO.(A/S) : MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA CAPITÃO OSMAR ROMÃO DA SILVA - ACORS

ADV.(A/S) : NOEL ANTONIO TAVARES DE JESUS (0016462/SC) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : ELIAS MILER DA SILVA (30245/DF)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : RODRIGO AZEVEDO FERRAO (246810/SP)

ADV.(A/S) : ROBERTO WAGNER MANCUSI (340902/SP)

ADV.(A/S) : PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA (13024/DF)

ADV.(A/S) : WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR (78096/RS)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS

ADV.(A/S) : ROSANGELA APARECIDA MESQUITA (232692/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL

ADV.(A/S) : MÁRCIO SOUZA DE ALMEIDA (15459/MS)

ADV.(A/S) : SANDRO MURILO GUIMARÃES GUILHERME (20654/DF)

ADV.(A/S) : ALEXANDRE DE MELO CARVALHO (35428/DF)

AM. CURIAE. : AGM BRASIL - ASSOCIACAO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL

ADV.(A/S) : ANDRÉ DOS SANTOS SILVA (387505/SP)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC

ADV.(A/S) : ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR (14545/PR)

ADV.(A/S) : ADENILDA MARIA DA COSTA (63401/PR)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS AGENTES MUNICIPAIS DE SEGURANCA PUBLICA DO ESTADO DO CEARA

ADV.(A/S) : LUCIA MARIA BRASIL RICARTE (8663/CE)

ADV.(A/S) : PAULO CESAR MAIA COSTA (9125/CE)

ADV.(A/S) : JOSÉ WAGNER MATIAS DE MELO (17785/CE)

ADV.(A/S) : JOSÉ PEREIRA DE SOUSA NETO (37591/CE)

ADV.(A/S) : GERMANO MONTE PALÁCIO (11569/CE)

ADV.(A/S) : GABRIEL GONÇALVES DE FARIAS RIBEIRO (43217/CE)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL MUNICIPAIS DAS PREFEITURAS, CAMARAS MUNIC, AUTARQUIAS E FUNDACOES DOS MUNIC DA

MICRO-REGIAO DE SETE LAGOAS/MG-SINDSEL

ADV.(A/S) : RANGEL LUIS SILVA MACHADO (138681/MG)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DOS GUARDAS E SERVIDORES DO ESTADO DE SAO PAULO - AGES-ESP

ADV.(A/S) : MARIA PAULA DALTRO LOPES (221084/SP)

ADV.(A/S) : MARA LÚCIA DE MORAES (438627/SP)

AM. CURIAE. : GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS

ADV.(A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : FENAGUARDAS - FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE SERVIDORES DAS GUARDAS MUNICIPAIS

ADV.(A/S) : WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR (78096/RS)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelos *amici curiae* Sindicato dos Guardas Cíveis Metropolitanos de São Paulo - SINDGUARDAS-SP e Federação Nacional de Sindicatos de Servidores das Guardas Municipais - FENAGUARDAS, o Dr. Wilson Klippel Cicognani Júnior; pelo *amicus curiae* Associação Nacional de Guardas Municipais do Brasil - AGM BRASIL, o Dr. Eduardo Pazinato da Cunha; pelo *amicus curiae* Sindicato dos Servidores da Guarda Municipal de Curitiba - SIGMUC, o Dr. Roberto Eurico Schmidt Júnior; pelo *amicus curiae* Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores - GAETS, o Dr. Rafael Muneratti, Defensor Público do Estado de São Paulo; e, pelo *amicus curiae* Associação de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina Capitão Osmar Romão da Silva - ACORS, o Dr. Elias Miler da Silva. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 23.10.2024.

Decisão: Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que dava provimento ao recurso extraordinário, a fim de declarar a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo, tanto em sua redação original como na redação dada pela Lei 14.879/2009, e propunha a fixação da seguinte tese (tema 656 da repercussão geral): "É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício das atribuições de policiamento preventivo e comunitário, diante de condutas potencialmente lesivas aos bens, serviços e instalações do ente municipal, em cooperação com os demais órgãos de segurança pública, no âmbito de suas respectivas competências", o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 24.10.2024.

Decisão: Após o voto do Ministro Dias Toffoli, que acompanhava o Ministro Luiz Fux (Relator); do voto do Ministro Flávio Dino, que acompanhava o Relator, mas propunha a remissão na tese, de forma expressa, à Lei n. 13.022/2014 e ao Decreto n. 11.841/2023;

do voto do Ministro Cristiano Zanin, que julgava prejudicado o recurso extraordinário, com propostas para futura fixação de tese; e do voto do Ministro André Mendonça, que acompanhava o Relator dando provimento ao recurso, mas aguardava para se manifestar sobre a tese em momento posterior, o julgamento foi suspenso. Ausentes, justificadamente, os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Cármen Lúcia e Nunes Marques. Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin, Vice-Presidente. Plenário, 12.12.2024.

Presidência do Senhor Ministro Edson Fachin, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Cármen Lúcia e Nunes Marques.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Hindenburgo Chateaubriand Pereira Diniz Filho.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

20/02/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Presidente, renovo os cumprimentos a todos e adiro, também, a tudo o que foi dito pelo primeiro ano de jurisdição do ministro Flávio Dino.

Voto acompanhando o eminente Relator, declarando a constitucionalidade do dispositivo com a interpretação que Sua Excelência fez, na forma do § 8º do art. 144 da Constituição Federal.

20/02/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: GUILHERME ARAUJO BATISTA E SILVA
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA
ADV.(A/S)	: PAULO AUGUSTO BACCARIN
RECDO.(A/S)	: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA CAPITÃO OSMAR ROMÃO DA SILVA - ACORS
ADV.(A/S)	: NOEL ANTONIO TAVARES DE JESUS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ELIAS MILER DA SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: RODRIGO AZEVEDO FERRAO
ADV.(A/S)	: ROBERTO WAGNER MANCUSI
ADV.(A/S)	: PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA
ADV.(A/S)	: WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	: ROSANGELA APARECIDA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL
ADV.(A/S)	: MÁRCIO SOUZA DE ALMEIDA
ADV.(A/S)	: SANDRO MURILO GUIMARÃES GUILHERME
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE MELO CARVALHO
AM. CURIAE.	: AGM BRASIL - ASSOCIACAO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ANDRÉ DOS SANTOS SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC

RE 608588 / SP

ADV.(A/S)	:ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR
ADV.(A/S)	:ADENILDA MARIA DA COSTA
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS AGENTES MUNICIPAIS DE SEGURANCA PUBLICA DO ESTADO DO CEARA
ADV.(A/S)	:LUCIA MARIA BRASIL RICARTE
ADV.(A/S)	:PAULO CESAR MAIA COSTA
ADV.(A/S)	:JOSÉ WAGNER MATIAS DE MELO
ADV.(A/S)	:JOSÉ PEREIRA DE SOUSA NETO
ADV.(A/S)	:GERMANO MONTE PALÁCIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL GONÇALVES DE FARIAS RIBEIRO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL MUNICIPAIS DAS PREFEITURAS,CAMARAS MUNIC,AUTARQUIAS E FUNDACOES DOS MUNIC DA MICRO-REGIAO DE SETE LAGOAS/MG-SINDSEL
ADV.(A/S)	:RANGEL LUIS SILVA MACHADO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DOS GUARDAS E SERVIDORES DO ESTADO DE SAO PAULO - AGES-ESP
ADV.(A/S)	:MARIA PAULA DALTRO LOPES
ADV.(A/S)	:MARA LÚCIA DE MORAES
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	:FENAGUARDAS - FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE SERVIDORES DAS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	:WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Na origem, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade estadual proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, que tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade do inciso I do art. 1º da Lei n. 13.866, de 1º de julho de 2004, do Município de São Paulo, cujo teor

RE 608588 / SP

reproduzo:

Art. 1º A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina, tem as seguintes atribuições:

I – exercer, no âmbito do Município de São Paulo, o **policciamento preventivo e comunitário**, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos;

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por maioria, julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade de referido dispositivo. Eis a ementa do acórdão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – art. 1º, inc. I, da Lei n. 13.866/2004, do Município de São Paulo, que fixa atribuições da Guarda Civil Metropolitana – Art. 147 da Constituição Estadual – Proteção do serviços e instalações municipais – Matéria debatida é atinente à segurança pública – Preservação da ordem pública – Competência das polícias, no âmbito do Estado – Atividade que não pode ser exercida pelas guardas municipais – Extrapolação dos limites constitucionais – Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo.

Daí a interposição do presente recurso extraordinário pela Câmara Municipal de São Paulo e pelo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal.

Nas razões recursais, os recorrentes alegam violação ao § 8º do art. 144 da Lei Maior, sustentando, em suma, que:

O presente Recurso Extraordinário visa demonstrar que o v. acórdão impugnado acabou por violar o artigo 144, § 8º, da

RE 608588 / SP

Carta Magna, na medida em que tal disposição – como já mencionado – garante aos municípios a constituição de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, “conforme dispuser a lei”.

E a disposição da lei municipal declarada inconstitucional outorgava à guarda municipal a atribuição de 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 – atribuição essa que se encontra intimamente atrelada à proteção dos bens, serviços e instalações do Município, nos termos do artigo 144, § 8º, da Constituição Federal.

[...]

Ora, em total consonância à disposição constitucional acima transcrita, é insofismável que o inciso declarado inconstitucional teve por escopo a proteção dos bens, serviços e instalações do Município de São Paulo, haja vista que, em tais locais, – *v.g.*, logradouros públicos, prédios públicos, e até em ônibus provenientes de concessão municipal – pode haver, como comumente ocorre, conflitos entre cidadãos que acabam, inclusive, por prejudicar bens, serviços ou instalações do Município de São Paulo.

[...]

Depreende-se, pois, que inexistente qualquer conflito entre a atribuição prevista no inciso I do artigo 1º da lei impugnada em relação às atribuições afetas à Polícia Militar, vez que aquela disposição não outorgou, de qualquer modo, atribuição relativa à segurança pública.

[...]

Atente-se, novamente, que o inciso declarado inconstitucional não atribuiu à Guarda Civil Metropolitana a manutenção da ordem ou da segurança pública, mas sim atribuições decorrentes de seu dever de proteção aos bens, serviços e instalações municipais.

Admitido o recurso extraordinário na origem e remetido a esta

RE 608588 / SP

Corte, o ministro Eros Grau, então Relator, negou-lhe seguimento.

Sobreveio agravo interno, no qual o ministro Luiz Fux, que sucedeu o Relator original, reconsiderou a decisão impugnada, por entender relevantes os argumentos apresentados.

Incluído o recurso excepcional na pauta de julgamento no Plenário Virtual, o Colegiado, por unanimidade, reputou constitucional a matéria e reconheceu a existência de repercussão geral da questão suscitada. O acórdão recebeu a seguinte ementa:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ATRIBUIÇÕES DE GUARDA CIVIL METROPOLITANA. DISCUSSÃO ACERCA DOS LIMITES E DO ALCANCE DA RESERVA LEGAL CONTIDA NO ART. 144, § 8º, DA LEI MAIOR. NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE PARÂMETROS OBJETIVOS E SEGUROS PARA NORTEAR A ATUAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL DA MATÉRIA. AUSÊNCIA DE PRECEDENTE ESPECÍFICO E DE ALCANCE GERAL. NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO DO PLENÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

O Ministério Público Federal, em manifestação da lavra do Procurador-Geral da República, dr. Augusto Aras, opinou pelo parcial provimento do extraordinário. Eis a síntese do parecer:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. GUARDA CIVIL. ATRIBUIÇÕES. LIMITES E ALCANCE DA RESERVA LEGAL. ART. 144, § 8º, DA CF. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 656. ATUAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL. LIMITES. RECURSO. DESPROVIMENTO.

1. Recurso extraordinário “leading case” do Tema 656 da sistemática da Repercussão Geral: “Limites da atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das guardas

RE 608588 / SP

municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município”.

2. As atribuições das guardas municipais limitam-se ao previsto pela Constituição Federal, que lhes confere poderes tão somente para proteger os bens, serviços e instalações do Município.

3. Estão fora das atribuições constitucionais das guardas municipais as atividades que extrapolem a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, como as de policiamento ostensivo fora desse contexto, as de polícia judiciária e a apuração de infrações penais.

4. Proposta de tese de Repercussão Geral: I – É inconstitucional lei que outorgue à Guarda Municipal atribuições que extrapolem a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, a exemplo das atividades de policiamento ostensivo fora desse contexto, de polícia judiciária e de apuração de infrações penais.

– Parecer (i) pelo parcial provimento do recurso extraordinário, a fim de que se interprete o art. 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 como a autorizar o exercício das atribuições de policiamento preventivo e comunitário exclusivamente no contexto da proteção dos bens, serviços e instalações municipais; (ii) pela fixação da tese sugerida.

Foram admitidos, na condição de *amici curiae*, a Associação de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina Capitão Osmar Romão da Silva (Acors) e o Sindicato dos Guardas Civis Metropolitanos de São Paulo.

É o relato do essencial. **Passo ao voto.**

Reputo cabível o parcial provimento do recurso extraordinário, uma vez que a expressão “policiamento preventivo e comunitário” constante do art. 1º, I, da Lei n. 13.866/2004 do Município de São Paulo deve ser interpretada em consonância com o § 8º do art. 144 da Carta da

RE 608588 / SP

República, de modo a entender-se que esse “policiamento preventivo e comunitário” se restringe à proteção de bens, serviços e instalações municipais ou a eventual prisão em flagrante delito, faculdade essa atribuída a todo cidadão (CF, art. 5º, LXI, c/c CPP, art. 301).

A segurança pública pode ser compreendida como o meio pelo qual o Estado protege a vida e os direitos e liberdades fundamentais de cada indivíduo, estabelecendo um convívio pacífico e harmonioso em sociedade. Trata-se de um direito fundamental que assegura o exercício de inúmeros outros direitos previstos na Constituição de 1988.

Nas exatas lições de José Afonso da Silva¹:

Na teoria jurídica a palavra “segurança” assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que a qualifica. “Segurança jurídica” consiste na garantia de estabilidade e de certeza dos negócios jurídicos, de sorte que as pessoas saibam de antemão que, uma vez envolvidas em determinada relação jurídica, esta mantém-se estável mesmo se se modificar a base legal sob a qual se estabeleceu. “Segurança social” significa a previsão de vários meios que garantam aos indivíduos e suas famílias condições sociais dignas; tais meios se revelam, basicamente, como conjunto de direitos sociais. A Constituição, nesse sentido, preferiu o espanholismo “seguridade social”. “Segurança nacional” refere-se às condições básicas de defesa do Estado. “Segurança pública” é manutenção da ordem pública interna.

[...]

A segurança pública é, pois, uma função de polícia. A palavra “polícia” vem do Grego “polis”, que significava o ordenamento político do Estado. “Aos poucos, [lembra Hélio Tornaghi] polícia passa a significar a atividade administrativa

1 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, p. 649.

RE 608588 / SP

tendente a assegurar a ordem, a paz interna, a harmonia e, mais tarde, o órgão do Estado que zela pela segurança dos cidadãos”. Acrescenta que “polícia”, sem qualificativo, “designa hoje em dia o órgão a que se atribui, exclusivamente, a função negativa, a função de evitar a alteração da ordem jurídica”.

A Constituição Federal, em seu art. 144, *caput* e incisos, dispõe o seguinte:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I – polícia federal;
- II – polícia rodoviária federal;
- III – polícia ferroviária federal;
- IV – polícias civis;
- V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.
- VI – polícias penais federal, estaduais e distrital.

Prevê, ainda, no § 8º, que:

Art. 144. [...]

[...]

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

Segundo a legislação ordinária, as guardas municipais são “instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei”, cuja função é a “proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal” (Lei n. 13.022/2014, art. 2º – Estatuto Geral das Guardas Municipais).

RE 608588 / SP

Embora esta Corte já tenha decidido que o rol de órgãos responsáveis pela segurança pública é taxativo (ADI 1.182, Rel. Min. Eros Grau), o Supremo vem interpretando, atualmente, que as guardas municipais exercem atividades de segurança pública.

Cito, a título de exemplo, no que interessa ao caso dos autos, trecho da ementa alusiva ao julgado proferido no RE 846.854, Red. p/ o acórdão Min. Alexandre de Moraes:

2. As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017).

(Com meus grifos)

Corroborar essa compreensão o posicionamento adotado no RE 658.570, Red. p/ o acórdão Min. Luís Roberto Barroso, e nas ADIs 5.538 e 5.948, Rel. Min. Alexandre de Moraes. No julgamento do recurso extraordinário, a Corte assentou ser “constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”. Já na apreciação das ações diretas, o Tribunal autorizou que todos os integrantes de guardas municipais do País tenham direito ao porte de armas de fogo, independentemente do tamanho da população do Município.

Cumprir mencionar, ainda, que a Lei n. 13.675/2018 estabelece que as guardas municipais são integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 2º, VII).

RE 608588 / SP

Ademais, conforme exposto na ADPF 995, Relator o ministro Alexandre de Moraes, é evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.

Todavia, por mais que se entenda que elas fazem parte desse sistema de segurança pública, suas atividades devem restringir-se à proteção dos bens, serviços e instalações do Município, por força do § 8º do art. 144 da Constituição Federal.

Isso porque a Carta Política, com o objetivo de preservar o pacto federativo, realiza, nos parágrafos do art. 144, uma repartição de competências, como se vê a seguir:

Art. 144. [...]

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, **incumbem**, ressalvada a competência da União, **as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais**, exceto as militares.

§ 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.

[...]

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

Assim, a Câmara Municipal de São Paulo, ao dispor, no inciso I do art. 1º da Lei local n. 13.866/2004, que a guarda municipal irá “exercer, no âmbito do Município de São Paulo, o policiamento preventivo e comunitário”, extrapolou de sua competência legislativa, uma vez que o policiamento preventivo e o comunitário são espécies do gênero

RE 608588 / SP

policciamento ostensivo, cuja competência é das polícias militares, nos termos do art. 144, § 5º, da Lei Maior.

Conforme bem observa o Procurador-Geral da República, dr. Augusto Aras, em seu pronunciamento nestes autos:

Entende-se o policiamento ostensivo como aquele que, como o próprio nome diz, é o mais visível possível. É a modalidade de emprego da força policial em atividades de segurança pública, desenvolvida estrategicamente para gerar impacto visual e propiciar efeito dissuasivo – é a presença visível de agentes de segurança devidamente caracterizados, com fardamento, equipamento e viaturas; tem função clara de prevenção e repressão.

O policiamento dito “preventivo” é aquele que visa evitar a turbção da ordem jurídica, desempenhando medidas de profilaxia do crime.

Já o policiamento “comunitário”, intimamente relacionado com o preventivo, leva em conta as principais reivindicações da comunidade, como por exemplo, a falta de iluminação pública e outros aspectos que, embora não necessariamente do âmbito da segurança pública, impactam o setor.

É uma estratégia organizacional que proporciona uma parceria entre a população e a polícia, baseada na premissa de que ambas precisam trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos. Baseia-se na crença de que os problemas sociais terão soluções cada vez mais efetivas, na medida em que haja a participação de todos na sua identificação, análise e discussão.

Consoante o § 8º do art. 144 da CF, a Guarda Municipal destina-se à proteção de bens, serviços e instalações municipais. Às polícias civil e militar a Constituição Federal atribui a realização de policiamento ostensivo (art. 144 da CF) e, via de consequência, também o preventivo e o comunitário.

Considerando-se, no entanto, a importância prática da realização

RE 608588 / SP

de policiamento preventivo e comunitário pela guarda municipal e, ainda, que ela faz parte do sistema de segurança pública brasileiro, deve-se proceder a uma interpretação conforme à Constituição do art. 1º, I, da Lei n. 13.866/2004, a fim de que, exclusivamente no contexto da proteção dos bens, serviços e instalações municipais, seja autorizado o exercício de policiamento preventivo e comunitário pela guarda municipal.

Consoante bem lecionam o ministro Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco² sobre o método de interpretação conforme à Constituição:

Não se deve pressupor que o legislador haja querido dispor em sentido contrário à Constituição; ao contrário, as normas infraconstitucionais surgem com a presunção de constitucionalidade. Daí que, se uma norma infraconstitucional, pela peculiaridades da sua textura semântica, admite mais de um significado, sendo um deles coerente com a Constituição e os demais com ela incompatíveis, deve-se entender que aquele é o sentido próprio da regra em exame – leitura também ordenada pelo princípio da economia legislativa (ou conservação da normas).

Registro, ainda, uma última observação: a guarda municipal, assim como qualquer cidadão, poderá prender quem quer que seja encontrado em situação de flagrante delito (CF, art. 5º, LXI, c/c CPP, art. 301).

Ante o exposto, **dou parcial provimento ao recurso extraordinário**, a fim de que se interprete a expressão “policiamento preventivo e comunitário”, constante do art. 1º, I, da Lei n. 13.866/2004 do Município de São Paulo, em consonância com o § 8º do art. 144 da Constituição Federal, de modo a entender-se que esse “policiamento preventivo e

2 MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 96.

RE 608588 / SP

comunitário” se restringe à proteção dos bens, serviços e instalações municipais ou a eventual prisão em flagrante, faculdade essa atribuída a todo cidadão (CF, art. 5º, LXI, c/c CPP, art. 301).

Proponho, ainda, a seguinte tese: *“É inconstitucional lei que conceda à Guarda Municipal atribuições que extrapolem a proteção de bens, serviços e instalações municipais, a exemplo das atividades de policiamento ostensivo fora desse contexto, de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, ressalvada a possibilidade de eventual prisão em flagrante delito.”*

É como voto.

20/02/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, cumprimento novamente Vossa Excelência.

Presidente, eu já adianto que também acompanho o eminente Relator, mas quero fazer algumas considerações e até propor uma tese, que é parte da tese do eminente Relator. Nos debates da sessão anterior, da última sessão em que julgamos o tema, eu cheguei a reproduzi-la.

Presidente, a grande discussão aqui é se a guarda civil ou guarda civil metropolitana ou guarda metropolitana, como queira, por ter uma previsão constitucional, diríamos, numa interpretação literal, uma posição muito restrita no § 8º do art. 144:

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

Bens, serviços e instalações. E nós, desde 88, todos passamos a interpretar muito mais bens e instalações do que serviços. Toda vez se repete que a guarda civil, e às vezes se confunde, ela é "uma guarda patrimonial da prefeitura", ela pode cuidar dos prédios da prefeitura, ela pode cuidar do parque da prefeitura, ela pode cuidar das instalações das secretarias municipais, acaba-se confundindo a guarda civil metropolitana, a guarda municipal, com uma guarda patrimonial do município. Ora, ela não é guarda patrimonial. Guarda patrimonial, e na maioria dos municípios, principalmente os grandes, é terceirizada, são contratados, guarda patrimonial é uma coisa. Guarda patrimonial não tem poder de polícia. E poder de polícia administrativo também muitas vezes se confunde com o poder da polícia.

E a partir disso se construiu, ou se tentou construir, que a guarda metropolitana acaba não servindo para a segurança pública, acaba não servindo para auxiliar no combate à criminalidade. É um erro isso, Presidente. É um erro. É um erro que nós não podemos placitar, nem

RE 608588 / SP

confundir com eventuais questões que foram levantadas à tribuna - "Ah, mas a guarda civil de tal município não é bem preparada". Ora, então que se treine a guarda. E aqui há duas leis, tanto a Lei Federal da Guarda Civil quanto a Lei do Sistema Único de Segurança Pública, que incluíram a guarda civil. E nós aqui neste Plenário já julgamos duas vezes, já julgamos ações dizendo que a guarda civil faz parte do Sistema Único de Segurança Pública, que a guarda civil pode andar armada.

Nós declaramos, até em acórdão de minha relatoria, inconstitucional o artigo que previa a possibilidade de guarda civil armada só em municípios de mais de 20 mil habitantes, quando sabemos que há atualmente o novo cangaço, que pega trechos que saem de Minas Gerais, Bahia para cima, cidades menores e vão estourando os bancos por ausência de policiamento.

Nós temos que partir da interpretação que me parece a mais correta, que foi exatamente a dada pelo eminente Ministro-Relator. A guarda municipal é destinada à proteção de bens, instalações, mas a Constituição diz bens, serviços e instalações. Talvez nem todos que estão nos ouvindo saibam, todas as guardas civis das capitais e de municípios maiores, mas todas das capitais têm um programa que se iniciou no Ministério da Justiça, o Ministro Flávio e o Ministro André com certeza conhecem, de proteção à mulher, Lei Maria da Penha. Esse programa faz com que haja no celular botão de pânico, o aviso para a guarda civil chegar rapidamente, para a guarda civil auxiliar no cumprimento das medidas cautelares. "Ah, mas isso não é função da guarda civil." É função, repito. O art. 144, § 8º, diz "destinadas à proteção de serviços" também do município.

E se nós formos no art. 23 da Constituição:

"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor

RE 608588 / SP

histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;"

Em vários municípios, a guarda civil auxilia na proteção ambiental. "Ah, mas não é função." É função, porque são os serviços municipais também. Não se confunde, obviamente, a guarda civil com a polícia militar. E talvez, talvez não, com certeza, existe um preconceito histórico, que eu já repeti várias vezes neste Plenário, em relação às polícias, confundindo a ditadura militar com polícia. Obviamente e lamentavelmente, na ditadura, a polícia é o braço armado do Estado. Mas não porque é o braço armado da ditadura, a polícia é o braço armado do Estado. Na democracia, quem é o braço armado do Estado internamente? São as polícias. Por causa disso, a partir da redemocratização, proliferou um verdadeiro preconceito em relação às polícias e à segurança pública, dando no que deu hoje, no aumento da criminalidade organizada, no sucateamento de várias polícias.

Por anos e anos, independentemente aqui de corrente ideológica, direita, esquerda, centro, o governo federal se recusava na questão da segurança. Dizia que segurança pública é problema só dos estados, que o problema da União é simplesmente a polícia federal, alguns crimes. Ora, segurança pública é problema da União, estados e municípios. Nós estamos aqui, e o Ministro Edson Fachin leu o seu voto já, a questão da ADPF do Rio de Janeiro, que mostra que segurança pública é questão da União, estados e municípios. Nós não podemos afastar e não devemos afastar nenhum dos entes federativos no combate à criminalidade, no combate ao narcotráfico, no combate às milícias, no combate ao contrabando de armas, cada uma, obviamente, dentro do seu rol de competências. O rol de competências ou atribuições, para ser juridicamente mais correto, da guarda civil metropolitana são os bens, serviços e instalações, como dispuser a lei.

É um dos serviços do município a educação municipal? É. A Constituição estabelece que a educação básica, o ensino fundamental é de competência dos municípios. Então, a guarda civil deve não só realizar policiamento para garantir os bens municipais, a escola, mas também a

RE 608588 / SP

própria regularidade do serviço de prestação de educação às crianças. Ora, nas escolas, há traficantes vendendo droga na porta. A guarda civil não pode prender em flagrante; a guarda civil não pode fazer um policiamento ostensivo nas escolas municipais, nem no próprio município, para prevenir que as crianças tenham acesso à droga? Claro que pode!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Ministro Alexandre?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Por favor.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Com o surgimento da Lei nº 13.675, em 2018, disciplinando a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública - e esse conceito é amplo, inclusive pressupõe esse policiamento também -, no § 7º do art. 144 da Constituição Federal, instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, integrado pelas guardas municipais, segundo previsão legal autônoma expressa, em que ainda estabelece a atuação cooperativa, sistêmica e harmônica de cada integrante. Daí a tese da cooperação, um consectário do federalismo de cooperação.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Ministro?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Por favor.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Agradeço, Ministro Alexandre. Parabéns pelo voto e fundamentos que traz Vossa Excelência neste momento.

Gostaria de consignar, não só em relação a serviços, mas reforçar, à luz do voto que proferi na última assentada em que tratamos dessa matéria, que a expressão "bens" também não se refere apenas à edificação em si, é todo o espaço público gerido pelo município - as ruas, as praças, todo esse ambiente que o município tem o dever de cuidar, de zelar e de preservar, não só esse patrimônio, mas também as pessoas que se utilizam desse correspondente patrimônio.

Agradeço.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro André, concordo plenamente. Por isso citei o art. 23, que estabelece a

RE 608588 / SP

competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de proporcionar os meios de acesso à cultura e à educação. Isso também é competência municipal. Portanto, proporcionar segurança para que se chegue ao teatro, ao cinema, à educação é competência municipal e, além disso, preservar as florestas, a fauna e a flora. Por que a guarda civil não pode auxiliar nisso?

Presidente, a questão é que, dependendo do resultado do julgamento, acabaria, como disse, a proteção às vítimas de violência doméstica, especialmente às mulheres. Para se ter uma ideia, o projeto Guardiã Maria da Penha, no Município de São Paulo, foi criado pelo Decreto Municipal nº 55.089, em 2014. Posteriormente, a Câmara Municipal achou por bem aprovar a Lei nº 16.165. Esse projeto, até março de 2023, protegeu 83.165 mulheres. Apenas em 2023, realizou 28 mil atendimentos, acionados tanto pelo botão de pânico, seja quando o agressor entra no raio da vítima. Repito, só em 2023, foram 28 mil atendimentos. O programa Guardiã Maria da Penha está presente em 49 municípios do Estado de São Paulo, e a Guarda Civil Metropolitana tem um papel fundamental nessa atuação.

Presidente, eu dizia do preconceito criado após a redemocratização em relação às polícias. Lei aprovada pelo Congresso para a m proíbe a guarda civil de realizar treinamentos em estabelecimentos militares. Ou seja, da tribuna, foi dito por várias pessoas que a guarda civil não tem o mesmo treinamento da polícia militar, a guarda civil deveria ser treinada pela polícia militar. A lei proíbe. E proíbe por quê? Por esse preconceito pré-redemocratização é que a guarda civil acaba fazendo vários convênios com as polícias civis para o treinamento.

Então, obviamente, nós, enquanto sociedade, temos que fortalecer o treinamento das guardas civis, o acesso aos concursos das guardas civis, mas me parece inegável que elas têm função de segurança pública. A função não são só bens e instalações, são serviços, exatamente nos termos que o Ministro André já havia colocado e reiterou agora, e o policiamento ostensivo.

O que é policiamento ostensivo? Policiamento ostensivo, na

RE 608588 / SP

definição internacional, é a missão de garantir manutenção da ordem pública por meio de presença visível e explícita, seja na dissuasão com o fim de demover o intuito delituoso, o que se mostra medida de prevenção, ou pela pronta repressão aos atos que atentem contra a segurança pública.

Se a guarda civil não puder, dentro do rol das suas atribuições, realizar policiamento ostensivo, ela nunca vai estar preventivamente demovendo o intuito delituoso na porta das escolas municipais, dos teatros, das praças.

Não existe mais policiamento parado. Isso é uma noção que há mais de 50 anos não se faz. Ficar um guarda civil em uma praça e o outro na frente da escola, isso não é um policiamento inteligente. Isso é do tempo - todos se recordam aqui, foi citado também - do Guarda Belo, do Manda-Chuva, que ficava parado esperando tocar o telefone para avisar que tinha ocorrido um delito.

Eu tive a possibilidade, Presidente, quando fui secretário de segurança, nas grandes cidades do interior de São Paulo, principalmente, fazer convênios da polícia militar com as Guardas Civis para otimizar o policiamento.

Nós temos, nós todos, poderes, instituições, corporações, nós temos às vezes que esquecer um pouco o corporativismo, as vaidades e pensar um pouco na sociedade, pensar nas pessoas que estão sofrendo com a insegurança pública. Em muitos locais, em virtude de uma rixa existente, duas viaturas, uma da polícia militar e uma da guarda civil, passavam na mesma rua com diferença de cinco minutos. Bastava se sentar, como foi, para que programassem juntos. Isso dobrou o policiamento na cidade. Cada um no seu âmbito de atuação, mas auxiliando. A guarda civil passou a realizar principalmente em escolas, praças, mas realizando também o policiamento ostensivo, que é função primordial de qualquer órgão de segurança, que está estabelecido no art. 144.

Aqui ninguém tem dúvida, e acredito que nenhum dos advogados e advogadas que foram à tribuna, do meu respeito pela polícia militar, do meu apoio à polícia militar. Mas argumentar que só a polícia militar pode

RE 608588 / SP

fazer policiamento ostensivo, então amanhã vamos recolher todas as viaturas da polícia civil que realizam policiamento ostensivo, não o investigativo, que está lá.

Cito aqui um grande delegado de São Paulo, hoje secretário executivo da Secretaria de Segurança Pública, o Doutor Nico, que instituiu o Garra, que é um policiamento ostensivo da polícia civil de combate a roubos a banco. Obviamente, não se confunde com carros descaracterizados que fazem a investigação e que, recentemente, determinada autoridade pública deu entrevista dizendo quais eram os carros descaracterizados. Não se confunde com isso.

Ministro Zanin, por favor.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Obrigado, Ministro Alexandre. Só queria fazer um registro.

Mesmo na posição divergente que apresentei, eu não excluí as guardas municipais do sistema de segurança, até porque isso já foi declarado pelo Supremo na ADPF 995.

Eu acho que a grande diferença, e também não excluo a possibilidade de policiamento preventivo, a possibilidade de as guardas fazerem prisões em flagrante, até porque qualquer um do povo pode, então, evidentemente, que a guarda municipal também pode. Talvez, a minha divergência, o ponto central, tenha sido em relação à questão das buscas pessoais e domiciliares, naquilo que extrapolar a questão de bens, serviços e instalações. Então, eu também não restrinjo, como disse, esclareci, a atuação das guardas a uma questão meramente patrimonial. Eu acho que temos que contemplar também a questão do serviço, como foi enfatizado por Vossa Excelência, pelo Ministro André, também pelo Ministro Flávio Dino, na sessão anterior, mas o que eu acho necessário delimitar é a possibilidade ou não de as guardas municipais realizarem buscas pessoais e domiciliares naquilo que extrapolar a questão dos bens, serviços e instalações.

Então, esse é o meu ponto central. Senão, nós estamos, na prática, equiparando as guardas municipais às polícias militares.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Zanin, eu queria

RE 608588 / SP

fazer um aparte do aparte, já que o Ministro Alexandre está em dias de coração grande.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Pois não.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Presidente Barroso, Vossa Excelência registrou aquela sugestão relativa à lei e ao decreto, porque atende, em parte, às preocupações do Ministro Zanin, creio que do Ministro Fachin, nós temos um marco normativo seguro. Mas, além desta, como sói acontecer costumeiramente, eu gostaria de agregar dois elementos para a reflexão do eminente Ministro Alexandre, assim como do Relator, o Ministro Fux.

O primeiro foi referido, aqui, na sessão anterior, qual seja, a de que nós coloquemos explicitamente a submissão ao controle externo do Ministério Público.

E o outro, que eu acho que vai ao encontro do que o Ministro Zanin alerta, e a meu ver corretamente, é nós cabalmente excluirmos qualquer função de polícia judiciária, porque eu acho que de fato poderia, amanhã, alguém achar que vai emitir uma ordem judicial para a guarda municipal cumprir uma busca e apreensão. E eu acho que nós não devemos fazer isso, porque a lei fala em patrulhamento. Na Lei nº 13.022, ao lado da 13.675, há essa ideia de patrulhamento, de prevenção, claro, de flagrante, mas jamais de polícia judiciária.

Eu gostaria de agregar essas duas sugestões.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - À luz do que o Ministro Zanin trouxe, do que compreendo agora do externado por Vossa Excelência, há algo como uma aderência a essa compreensão do que seja bens, serviços e instalações. Então, eu nem sei se haveria uma divergência propriamente dita à luz dessa manifestação de Vossa Excelência neste momento, porque também, é lógico, buscas e apreensões é algo bastante questionado por parte da polícia administrativa, vamos dizer assim, ou das PMs ou PRF etc., salvo num ambiente de cooperação com a própria polícia judiciária, onde há um contexto de atuação, onde se faça necessária essa presença. Por exemplo, uma busca e apreensão no âmbito de uma própria rodovia ou dentro de uma instalação do próprio

RE 608588 / SP

município, onde se faça de fato necessária, a partir de uma determinação judicial, essa cooperação específica. Aí sim, penso eu, numa atividade mais auxiliar, e não de coordenação e cooperação interinstitucional.

Mas, penso eu, e tentando resgatar o que debatemos na última sessão, que Vossa Excelência traz alguns esclarecimentos à luz do voto que Vossa Excelência trouxe inicialmente.

Era só essa consignação que eu queria fazer.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Essa questão levantada pelo Ministro Flávio é importante, e isso dá muita confusão, não só em relação à guarda civil, porque há, em alguns locais, determinados juízes que determinam que a polícia militar cumpra mandado de busca e apreensão, cumpra mandado de prisão, isso dá uma, digamos, uma confusão muito grande com a polícia civil. Porém, eu, inclusive, coloco também, na tese, essa questão que vou submeter a Vossas Excelências.

Eu queria fazer duas considerações rápidas, Presidente.

Além do policiamento ostensivo, nós temos que lembrar - e essa é uma tendência mundial que, infelizmente, no Brasil, engatinha ainda - o policiamento comunitário. O policiamento comunitário, que aproxima os órgãos de segurança da população, também é permitido à guarda civil, porque as pessoas moram no município. Como impedir esse policiamento comunitário?

E o mundo todo vem, assim como citou o eminente Relator, Ministro Luiz Fux, vem trabalhando no sentido de uma cooperação entre os órgãos policiais. Não achemos que o conflito entre órgãos de segurança pública só existe no Brasil, é no mundo todo. É no mundo todo.

Às vezes nós temos problemas em relação às polícias. Nós achamos que nós temos muitas polícias, vamos aos Estados Unidos para ver. Nas áreas indígenas, há uma polícia específica para as comunidades indígenas; e a polícia estadual, a polícia municipal não pode ingressar, só o FBI pode ingressar. Às vezes, o perseguido, quem praticou um crime, vai para a reserva, tem que pedir autorização. De um estado para o outro, às vezes tem algo semelhante a uma extradição de um país para o outro.

RE 608588 / SP

Então, o que o mundo busca para combater a criminalidade, o crime organizado, para dar segurança à sociedade, é uma cooperação. Nos Estados Unidos, existe um órgão que se chama Serviço de Orientação de Polícia Comunitária. É para unir as polícias estaduais, federais, distritais. No Reino Unido, é um conselho obrigatório, em nível local, é um conselho para coordenar a participação da comunidade. Na França. E, obviamente, o maior exemplo de policiamento comunitário, que é o conceito de Kobans, é o Japão. É sempre unindo a polícia, as polícias e as guardas municipais, que lá eles chamam de polícias municipais.

Então, também me parece que aqui, dentro da ideia de serviços previstos no § 8º do art. 144, igualmente a guarda civil está presente.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Ministro Alexandre, Vossa Excelência me permite?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Por favor!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Por exemplo, nós tivemos atuação da Guarda Municipal que prendeu um extraditando, cumprindo ordem do Supremo Tribunal Federal, e aguardou a chegada, depois da polícia e da polícia internacional que fez, digamos assim, o transporte dele para o seu local destino.

Por outro lado, há alguns fatos notórios, por exemplo, uma maratona que ocorreu em um determinado município dos Estados Unidos, em que foi a guarda municipal que foi atrás do terrorista que tinha colocado uma bomba ali na chegada daquela corrida. Há um filme até famoso sobre isso.

Então, eu fico imaginando o seguinte, suponhamos que a guarda municipal descubra que um determinado cidadão tem em casa artefatos para a explosão de um prédio municipal. E aí a guarda municipal não vai poder impedir isso até que chegue a polícia?

Por essa razão é que se nós criarmos muitas restrições, essa questão da cooperação vai ficar mitigada - isso em primeiro lugar. Em segundo lugar, nós vivemos uma crise muito grande de segurança pública. Essa cooperação é importantíssima municipais. Há estados que até estão criando guardas municipais para coadjuvar a atuação da polícia. Então, a

RE 608588 / SP

minha preocupação é criar uma restrição que impeça essa federalismo de cooperação.

Então, só para completar, Ministro Alexandre, depois desses debates aqui, eu pensei, realmente, em reajustar a tese no sentido de que: é constitucional a atribuição às guardas municipais no exercício das atribuições de policiamento ostensivo e comunitário, diante de condutas potencialmente lesivas às pessoas, aos bens, aos serviços em instalações da municipalidade em cooperação com os demais órgãos da segurança pública.

Acho que isso fecha, não impede a atuação, não é uma carta de alforria, porque cada uma tem a sua atribuição, mas no afã de cooperar, essas forças podem ajudar muito nessa crise de segurança pública que hoje nós vivemos.

O Estado do Rio de Janeiro acaba de criar uma guarda municipal, acho que com 4 mil integrantes para exatamente, digamos assim, fazer força ao enfrentamento daquela crise pela qual passa a unidade da federação.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Obrigado, Ministro Fux. Ministro Fachin.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Ministro Alexandre, se Vossa Excelência me permite?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Por favor.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Como serei o seguinte a votar, após Vossa Excelência, estou procurando entender qual é o estado da arte da discussão dessa matéria.

Isso já foi muito facilitado pela intervenção que fez o Ministro Luiz Fux, porque Sua Excelência já estava sendo acompanhado por aquilo que não havia ainda escrito, mas tendo dito agora o que não havia escrito e que agora está posto, creio que Vossa Excelência, portanto, ajusta o voto no sentido de apreender as posições que, desde o Ministro Dino, foram expostas e agora estão sendo explicitadas na mesma linha pelo voto do Ministro Alexandre de Moraes.

A distinção está na divergência inaugurada pelo Ministro Cristiano

RE 608588 / SP

Zanin, quer do ponto de vista processual, quer do ponto de vista do desate da matéria de fundo.

Do ponto de vista processual, Vossa Excelência conhece e provê o recurso. O Ministro Zanin reconhece a perda do objeto pela superveniência de lei com texto diverso, portanto essa é uma primeira deliberação a ser tomada: se haverá, ou não, conhecimento e julgamento do mérito do recurso. Mas a opinião majoritária, por ora, segue Vossa Excelência no sentido de conhecer e prover, à exceção da divergência.

E quanto à matéria de fundo, Vossa Excelência, Ministro Fux, que houvera, inicialmente, proposto uma tese para reconhecer que aquele dispositivo da lei municipal falando em policiamento preventivo e comunitário em relação aos bens, agora amplia para pessoas e, portanto, dá uma compreensão mais abrangente que, digamos assim, de algum modo é uma interpretação do dispositivo constitucional acerca dos limites e possibilidades do alcance da atividade das guardas municipais.

Esse é o cerne, se assim bem entendi, do debate. Porque independentemente do desate processual do recurso, a repercussão geral foi reconhecida - e só rememoro para que eu mesmo possa votar - para definir o limite e alcance da reserva legal contida no art.144, § 8º, da Constituição, estabelecendo *standards* norteadores da atuação legislativa municipal na fixação de competência de suas guardas municipais.

Portanto, a discussão é de todo pertinente e, até esse momento, há duas posições postas sobre a mesa: uma mais restritiva, diferenciando guarda municipal das funções da polícia militar; e outra mais compreensível e abrangente à luz de questões factuais e concretas na questão da segurança pública.

Se bem entendi, é sobre isso que logo mais irei me pronunciar. Obrigada pelo aparte, Ministro Alexandre.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente. Obrigado, Ministro Fachin.

Para encerrar, Presidente, uma última questão que foi trazida aqui. Eu entendo importantíssimo definirmos também, e vou sugerir que o Ministro Fux inclua na tese, a questão do controle externo da atividade

RE 608588 / SP

policial pelo Ministério Público.

Há uma argumentação, que, com todo o respeito, não me parece cabível, de que, como o Ministério Público é estadual e a guarda civil é municipal, não haveria essa possibilidade. Ora, então não haveria a possibilidade de um juiz estadual exercer a justiça no município, ou o promotor de justiça.

O art. 129, VII, diz que é função institucional do Ministério Público exercer o controle externo da atividade policial, leia-se, na questão de segurança pública, a atividade policial. O art. 144 define as polícias *lato sensu*.

A guarda é uma polícia que faz parte do Sistema Único de Segurança Pública. O Ministério Público - dependendo, federal ou estadual -, o federal tem o controle externo da atividade policial da polícia federal e da polícia rodoviária federal; o Ministério Público estadual, da polícia militar, da polícia civil, e da guarda civil metropolitana.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Ministro Alexandre, é a atividade, não é a instituição A, B ou C.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Exatamente, é a atividade.

Isso foi muito discutido no início, logo após a Constituição. E eu era membro do Ministério Público. Uma corrente tentava dar interpretação - e foi muito bem lembrado aqui pelo Ministro André - de que o controle externo da atividade policial seria uma forma de controle até mesmo administrativo que o Ministério Público teria em relação às polícias. Não, é o controle da atividade.

Isso também foi muito bem colocado no voto do Ministro Fachin na questão da ADPF, a necessidade do controle externo efetivo pelo Ministério Público. E isso, a meu ver, cabe totalmente em relação às guardas municipais, até porque toda guarda civil, todo município, tem um promotor correspondente. O município pode não ser sede da comarca, mas faz parte de uma comarca, então, tem o juiz e o promotor. E esse promotor tem que realizar o controle externo da atividade policial.

Então, Presidente, de forma resumida, eu acompanho o eminente

RE 608588 / SP

Relator no julgamento do RE e proponho, para reflexão, com o que eu já tinha lido rapidamente na sessão anterior, a tese da seguinte forma:

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 art. 129, VII, da Constituição.

Obrigado, Presidente!

20/02/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: GUILHERME ARAUJO BATISTA E SILVA
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA
ADV.(A/S)	: PAULO AUGUSTO BACCARIN
RECDO.(A/S)	: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA CAPITÃO OSMAR ROMÃO DA SILVA - ACORS
ADV.(A/S)	: NOEL ANTONIO TAVARES DE JESUS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ELIAS MILER DA SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: RODRIGO AZEVEDO FERRAO
ADV.(A/S)	: ROBERTO WAGNER MANCUSI
ADV.(A/S)	: PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA
ADV.(A/S)	: WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	: ROSANGELA APARECIDA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL
ADV.(A/S)	: MÁRCIO SOUZA DE ALMEIDA
ADV.(A/S)	: SANDRO MURILO GUIMARÃES GUILHERME
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE MELO CARVALHO
AM. CURIAE.	: AGM BRASIL - ASSOCIACAO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ANDRÉ DOS SANTOS SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC

RE 608588 / SP

ADV.(A/S)	:ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR
ADV.(A/S)	:ADENILDA MARIA DA COSTA
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS AGENTES MUNICIPAIS DE SEGURANCA PUBLICA DO ESTADO DO CEARA
ADV.(A/S)	:LUCIA MARIA BRASIL RICARTE
ADV.(A/S)	:PAULO CESAR MAIA COSTA
ADV.(A/S)	:JOSÉ WAGNER MATIAS DE MELO
ADV.(A/S)	:JOSÉ PEREIRA DE SOUSA NETO
ADV.(A/S)	:GERMANO MONTE PALÁCIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL GONÇALVES DE FARIAS RIBEIRO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL MUNICIPAIS DAS PREFEITURAS,CAMARAS MUNIC,AUTARQUIAS E FUNDACOES DOS MUNIC DA MICRO-REGIAO DE SETE LAGOAS/MG-SINDSEL
ADV.(A/S)	:RANGEL LUIS SILVA MACHADO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DOS GUARDAS E SERVIDORES DO ESTADO DE SAO PAULO - AGES-ESP
ADV.(A/S)	:MARIA PAULA DALTRO LOPES
ADV.(A/S)	:MARA LÚCIA DE MORAES
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	:FENAGUARDAS - FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE SERVIDORES DAS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	:WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que declarou a

RE 608588 / SP

inconstitucionalidade do artigo 1º, I, da Lei 13.866/2004, do Município de São Paulo, segundo o qual:

“Art. 1º A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina, tem as seguintes atribuições:

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”.

Em razão da decisão acima, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no Tema 656, reconheceu a repercussão geral da matéria em que se examinará os *“Limites da atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município.”*

Inicialmente, Presidente, cumprimento Vossa Excelência. Não poderia deixar de fazer um comentário - talvez uma manifestação histórica -: queria cumprimentar todos que fizeram sustentações, em especial o Doutor Rafael Muneratti, Defensor Público do meu estado.

O Doutor Rafael defendeu - e esse é um momento glorioso para as polícias militares - que o policiamento ostensivo deve ser feito pela polícia militar, porque a polícia militar tem mais hierarquia e disciplina, tem capitão, major, e os civis não teriam essa disciplina. Por que digo que essa manifestação é importante? Porque, desde 2012, e depois do período que fui Secretário de Segurança Pública, o Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do meu estado defende a desmilitarização da polícia militar, a extinção da polícia militar. As ONGs todas defendem a desmilitarização da Polícia Militar. Mas, quando a coisa aperta, todos chamamos quem? A Polícia Militar.

Independentemente do mérito a ser tratado aqui, é um momento importante. A Polícia Militar é importantíssima para garantir a segurança

RE 608588 / SP

do país e a hierarquia e a disciplina são dois fundamentos pilares da Polícia Militar. Depois desses 36 anos da Constituição, quase 38 da redemocratização, parece que estamos, como país, superando esse trauma, pós-trauma, em que tudo era culpa da Polícia Militar.

Fico muito feliz com a manifestação do Defensor Público do meu estado.

Presidente, eu já adianto que também acompanho o eminente Relator, mas quero fazer algumas considerações e até propor uma tese, que é parte da tese do eminente Relator. Nos debates da sessão anterior, da última sessão em que julgamos o tema, eu cheguei a reproduzi-la.

(I) Breves considerações sobre o § 8º do art. 144 da Constituição

Presidente, a grande discussão aqui é se a guarda civil ou guarda civil metropolitana ou guarda metropolitana, como queira, por ter uma previsão constitucional, diríamos, numa interpretação literal, uma posição muito restrita no § 8º do art. 144:

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

Bens, serviços e instalações. E nós, desde 88, todos passamos a interpretar muito mais bens e instalações do que serviços. Toda vez se repete que a guarda civil, e às vezes se confunde, ela é "uma guarda patrimonial da prefeitura", ela pode cuidar dos prédios da prefeitura, ela pode cuidar do parque da prefeitura, ela pode cuidar das instalações das secretarias municipais, acaba-se confundindo a guarda civil metropolitana, a guarda municipal, com uma guarda patrimonial do município. Ora, ela não é guarda patrimonial. Guarda patrimonial, e na maioria dos municípios, principalmente os grandes, é terceirizada, são contratados, guarda patrimonial é uma coisa. Guarda patrimonial não tem poder de polícia. E poder de polícia administrativo também muitas vezes se confunde com o poder da polícia.

RE 608588 / SP

E a partir disso se construiu, ou se tentou construir, que a guarda metropolitana acaba não servindo para a segurança pública, acaba não servindo para auxiliar no combate à criminalidade. É um erro isso, Presidente. É um erro. É um erro que nós não podemos placitar, nem confundir com eventuais questões que foram levantadas à tribuna - "Ah, mas a guarda civil de tal município não é bem preparada". Ora, então que se treine a guarda. E aqui há duas leis, tanto a Lei Federal da Guarda Civil quanto a Lei do Sistema Único de Segurança Pública, que incluíram a guarda civil. E nós aqui neste Plenário já julgamos duas vezes, já julgamos ações dizendo que a guarda civil faz parte do Sistema Único de Segurança Pública, que a guarda civil pode andar armada.

Nós declaramos, até em acórdão de minha relatoria, inconstitucional o artigo que previa a possibilidade de guarda civil armada só em municípios de mais de 20 mil habitantes, quando sabemos que há atualmente o novo cangaço, que pega trechos que saem de Minas Gerais, Bahia para cima, cidades menores e vão estourando os bancos por ausência de policiamento.

Nós temos que partir da interpretação que me parece a mais correta, que foi exatamente a dada pelo eminente Ministro-Relator. A guarda municipal é destinada à proteção de bens, instalações, mas a Constituição diz bens, serviços e instalações. Talvez nem todos que estão nos ouvindo saibam, todas as guardas civis das capitais e de municípios maiores, mas todas das capitais têm um programa que se iniciou no Ministério da Justiça, o Ministro Flávio e o Ministro André com certeza conhecem, de proteção à mulher, Lei Maria da Penha. Esse programa faz com que haja no celular botão de pânico, o aviso para a guarda civil chegar rapidamente, para a guarda civil auxiliar no cumprimento das medidas cautelares. "Ah, mas isso não é função da guarda civil." É função, repito. O art. 144, § 8º, diz "destinadas à proteção de serviços" também do município.

E se nós formos no art. 23 da Constituição:

"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

RE 608588 / SP

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;"

Em vários municípios, a guarda civil auxilia na proteção ambiental. "Ah, mas não é função." É função, porque são os serviços municipais também. Não se confunde, obviamente, a guarda civil com a polícia militar. E talvez, talvez não, com certeza, existe um preconceito histórico, que eu já repeti várias vezes neste Plenário, em relação às polícias, confundindo a ditadura militar com polícia. Obviamente e lamentavelmente, na ditadura, a polícia é o braço armado do Estado. Mas não porque é o braço armado da ditadura, a polícia é o braço armado do Estado. Na democracia, quem é o braço armado do Estado internamente? São as polícias. Por causa disso, a partir da redemocratização, proliferou um verdadeiro preconceito em relação às polícias e à segurança pública, dando no que deu hoje, no aumento da criminalidade organizada, no sucateamento de várias polícias.

Por anos e anos, independentemente aqui de corrente ideológica, direita, esquerda, centro, o governo federal se recusava na questão da segurança. Dizia que segurança pública é problema só dos estados, que o problema da União é simplesmente a polícia federal, alguns crimes. Ora, segurança pública é problema da União, estados e municípios. Nós estamos aqui, e o Ministro Edson Fachin leu o seu voto já, a questão da ADPF do Rio de Janeiro, que mostra que segurança pública é questão da União, estados e municípios. Nós não podemos afastar e não devemos afastar nenhum dos entes federativos no combate à criminalidade, no combate ao narcotráfico, no combate às milícias, no combate ao contrabando de armas, cada uma, obviamente, dentro do seu rol de competências. O rol de competências ou atribuições, para ser juridicamente mais correto, da guarda civil metropolitana são os bens, serviços e instalações, como dispuser a lei.

RE 608588 / SP

É um dos serviços do município a educação municipal? É. A Constituição estabelece que a educação básica, o ensino fundamental é de competência dos municípios. Então, a guarda civil deve não só realizar policiamento para garantir os bens municipais, a escola, mas também a própria regularidade do serviço de prestação de educação às crianças. Ora, nas escolas, há traficantes vendendo droga na porta. A guarda civil não pode prender em flagrante; a guarda civil não pode fazer um policiamento ostensivo nas escolas municipais, nem no próprio município, para prevenir que as crianças tenham acesso à droga? Claro que pode!

(II) - Da preliminar de perda do objeto do presente recurso arguida na sustentação oral

O Dr. Elias Miler da Silva, que falou pela Associação de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina Capitão Osmar Romão da Silva - ACORS, em sua sustentação oral, suscitou a preliminar de perda do objeto do presente Recurso Extraordinário, porque o art. 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 do Estado de São Paulo, questionado na ADI ajuizada na origem, foi revogado em 2009. Assim, defende que a parte não tem interesse processual em julgar o mérito.

A Lei 13.866/2004, na sua redação original, previa o seguinte no inciso I do seu art. 1º:

“A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina, tem as seguintes atribuições:

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;”

RE 608588 / SP

Com a edição da Lei 14.879/2009, esse inciso I foi alterado passando a dispor o seguinte:

“ 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”; (Redação dada pela Lei nº 14.879/2009)

Acerca da preliminar de perda do objeto da ação, deve-se registrar que, segundo o § único do art. 998 do Código de Processo Civil de 2015, a desistência do recurso não impede a análise de questão cuja repercussão geral já tenha sido reconhecida e daquela objeto de julgamento de recursos extraordinários ou especiais repetitivos.

A norma se aplica para a hipótese de perda de objeto superveniente ao reconhecimento da repercussão geral. Precedente: ARE 1054490 QO, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 09-03-2018.

Embora no presente caso, a repercussão geral tenha sido reconhecida em 23/5/2013, ou seja, posteriormente a edição da Lei 14.879/2009, que alterou o inciso I do art. 1º da Lei 13.866/2004, o fato é que este dispositivo legal vigorou por cerca de 5 (cinco) anos e produziu efeitos nesse interstício de tempo. Assim, cumpre a esta CORTE examinar a compatibilidade da norma com o artigo 144, § 8º, da CF.

Em acréscimo, o teor da Lei 14.879/2009 foi, de certa forma, reproduzido na Lei Federal 13.675/2018, pela qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII), referindo-se expressamente ao dever dos municípios de implantar programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento (§ 4º do mesmo dispositivo).

Vale registrar, ainda, que a revogação da norma questionada somente foi informada na sustentação oral proferida em 23/10/2024,

RE 608588 / SP

muito posteriormente à edição da Lei 14.879/2009 e do reconhecimento da repercussão geral da matéria, em 2013.

No RE 729731-ED, Dje de 3/8/2017, o Relator Min. DIAS TOFFOLI à afastou a prejudicialidade ao julgamento do recurso, exatamente em face da preclusão da matéria.

A propósito, confirmam-se os seguintes trechos dessa decisão:

“No tocante à suposta prejudicialidade do feito ante a revogação tácita da norma combatida na presente ação direta, embora a jurisprudência desta Corte seja no sentido de que a revogação da norma ensejaria a perda do objeto do recurso extraordinário, no presente caso, a revogação somente foi informada através dos presentes embargos, após a intimação da decisão embargada, publicada em 1º de fevereiro de 2016, sendo que a Lei municipal tida por revogadora foi promulgada em 4 de novembro de 2013.”

Por todos esses motivos, não há que se falar em perda do objeto do presente Recurso Extraordinário, sob sistemática da repercussão geral.

(III) As guardas municipais e o Sistema de Segurança Pública

A questão da segurança pública é essencial para o desenvolvimento do País. O grande desafio institucional brasileiro da atualidade 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, e, conseqüentemente, estabelecer uma legislação que fortaleça a união dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público na área de persecução penal, no âmbito dos Estados da Federação.

O poder público, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, precisa ser *eficiente*, ou seja, deve produzir o efeito desejado, o efeito que gera bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da

RE 608588 / SP

igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade; bem como zelando pela vida e integridade física de seus agentes, que são os verdadeiros instrumentos de atuação estatal em defesa da Sociedade.

Nosso texto constitucional consagrou o *princípio da eficiência*, como aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social.

O *princípio da eficiência* dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. A *eficiência* no serviço público, portanto, está constitucionalmente direcionada tanto para as finalidades pretendidas pela atividade estatal, como para as condições necessárias para o agente público bem exercer suas funções.

Esse mínimo exigido para a satisfação da *eficiência* pelo Poder Público adquire contornos mais dramáticos quando a questão a ser tratada é a segurança pública, em virtude de estar em jogo a vida, a dignidade, a honra, a incolumidade física e o patrimônio dos indivíduos.

No exercício da atividade de segurança pública do Estado, a *eficiência* exigida baseia-se na própria Constituição Federal, que consagrou a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e determinou que seja exercida com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de seus dois grandes ramos, a polícia judiciária e polícia administrativa.

A ruptura da segurança pública é tão grave que a Constituição Federal permite a decretação do Estado de Defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem

RE 608588 / SP

pública ou a paz social, quando ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional; inclusive, com a restrição de diversos direitos fundamentais, conforme previsto no artigo 136 do texto constitucional. Caso o próprio Estado de defesa se mostre ineficaz, haverá, inclusive, a possibilidade de decretação do Estado de Sítio, nos termos do inciso I do artigo 137 da Carta Magna.

A *eficiência* na prestação da atividade de segurança pública é garantia essencial para a estabilidade democrática no País, devendo, portanto, caracterizar-se pelo direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, eficácia e busca da qualidade.

O pleno atendimento dessas metas somente será possível se a interpretação constitucional e o exercício das competências legislativas e administrativas garantirem a cooperação entre todos os poderes da República nos três níveis da Federação, com o financiamento, estruturação e infraestrutura necessários para o eficaz cumprimento dessas complexas tarefas, buscando a otimização dos resultados pela aplicação de razoável quantidade de recursos e esforços.

A realidade exige maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais no combate à criminalidade violenta e organizada, à impunidade e à corrupção, e, conseqüentemente, há a necessidade de maior união dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, no âmbito de toda a Federação.

É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; bem como seu total distanciamento em relação ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

É necessária a soma inteligente de esforços institucionais para combater as organizações criminosas, a criminalidade violenta e a corrupção, que, lamentavelmente, ceifam milhares de vidas todos os anos e atrapalham o crescimento de nosso país.

Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança

RE 608588 / SP

pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, Tema 544 da repercussão geral, Dje de 7/2/2018, de que fui designado redator para o Acórdão, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). Eis a ementa do julgado:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. DIREITOS SOCIAIS. COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DA LEGALIDADE DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS CELETISTAS. JUSTIÇA COMUM. FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL.

1. É competência da justiça comum, federal ou estadual, conforme o caso, o julgamento de dissídio de greve promovida por servidores públicos, na linha do precedente firmado no MI 670 (Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Rel. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, Dje de 30/10/2008).

2. As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017).

3. A essencialidade das atividades desempenhadas pelos servidores públicos conduz à aplicação da regra de competência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no MI 670, mesmo em se tratando de servidores contratados pelo Estado sob o regime celetista.

4. Negado provimento ao recurso extraordinário e fixada a seguinte tese de repercussão geral: “A Justiça Comum Federal ou Estadual é competente para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas da administração direta, autarquias e fundações de direito público”. (RE 846854, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE

RE 608588 / SP

MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-022 DIVULG 06-02-2018 PUBLIC 07-02-2018)”

A tese de julgamento sufragada pelo PLENÁRIO é a seguinte:

“A justiça comum, federal ou estadual, é competente para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas da Administração pública direta, autarquias e fundações públicas. “

O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII), referindo-se expressamente ao dever dos municípios de implantar programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento (§ 4º do mesmo dispositivo).

As Guardas Municipais, portanto, estão inseridas no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), criado pela Lei 13.675/2018:

“DO SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Seção I

Da Composição do Sistema

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.

§ 1º São integrantes estratégicos do Susp:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos;

II - os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos

RE 608588 / SP

três entes federados.

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III – (VETADO);

IV - polícias civis;

V - polícias militares;

VI - corpos de bombeiros militares;

VII - guardas municipais;

VIII - órgãos do sistema penitenciário;

IX - (VETADO);

X - institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação;

XI - Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp);

XII - secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres;

XIII - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec);

XIV - Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad);

XV - agentes de trânsito;

XVI - guarda portuária”.

A Lei Federal 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas, estabelece a natureza, princípios e competências desses órgãos:

“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 sofrimento e

RE 608588 / SP

diminuição das perdas;

III - patrulhamento preventivo;

IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e

V - uso progressivo da força.

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

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

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;

(...)

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de

RE 608588 / SP

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 dignatários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento.

O Decreto 11.841/2023, publicado em 21 de dezembro de 2023, regulamentou o artigo 5º do Estatuto Geral das Guardas Municipais e estabeleceu que as Guardas Municipais podem fazer prisões em flagrante, encaminhar ocorrências diretamente à Polícia Civil, colaborar com os órgãos de segurança pública, garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, entre outras atribuições.

Nessa vertente, na ADPF 995, de 9/10/2023, de minha relatoria, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL decidiu conceder interpretação conforme à Constituição ao artigo 4º da Lei 13.022/14 e ao artigo 9º da

RE 608588 / SP

13.675/18, declarando inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

Eis a ementa desse acórdão:



Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, §8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de

RE 608588 / SP

segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao , com CONGRESSO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública (ADPF 995, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 28-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-10-2023 PUBLIC 09-10-2023)

Não há nenhuma dúvida judicial ou legislativa da presença efetiva das Guardas Municipais no sistema de segurança pública do país.

RE 608588 / SP

MORTES - DATASUS - 2013 a 2016							
FAIXA POPULACIONAL DOS MUNICÍPIOS	Taxa 2013	Taxa 2014	Taxa 2015	Taxa 2016	Var % 2014/2013	Var % 2015/2014	Var % 2016/2015
1) < 50 mil habitantes	19,9	21,4	22,4	24,8	7,75%	4,51%	10,75%
2) Entre 50 mil e 500 mil hab.	30,7	32,0	31,0	32,6	4,26%	-3,30%	5,31%
3) > 500 mil habitantes	33,3	34,3	31,9	31,8	2,83%	-6,81%	-0,50%
Total	28,0	29,3	28,5	29,9	4,57%	-2,68%	4,75%

FAIXA POPULACIONAL DOS MUNICÍPIOS	Mortes 2013	Mortes 2014	Mortes 2015	Mortes 2016	Var % Mortes 2014/2013	Var % Mortes 2015/2014	Var % Mortes 2016/2015
1) < 50 mil habitantes	12.823	13.902	14.617	16.283	8,41%	5,14%	11,40%
2) Entre 50 mil e 500 mil hab.	23.438	24.701	24.131	25.667	5,39%	-2,31%	6,37%
3) > 500 mil habitantes	20.047	20.788	19.530	19.581	3,70%	-6,05%	0,26%
Total	56.308	59.391	58.278	61.531	5,48%	-1,87%	5,58%

As Guardas Municipais estão, portanto, envolvidas na atividade de segurança pública, tanto que, conforme analisado, foi prevista na Constituição no capítulo cujo título é “DA SEGURANÇA PÚBLICA”; cumprindo 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.

Ressalte-se que, mesmo antes da edição do Sistema Único de Segurança Pública, as Guardas Municipais já vinham assumindo papel cada vez mais relevante nessa imprescindível missão, de forma a colaborar com outras importantes instituições que partilham do mesmo objetivo, notadamente as Polícias Cíveis e Militares.

O percentual de municípios com Guarda Municipal no Brasil, que era de 14,1%, em 2006, passou para 17,8%, em 2012, 19,4%, em 2014, e 26,3% em 2023. Hoje, no Brasil, já existem ao menos 1.467 corporações da Guarda Municipal, número que cresce gradativamente, ano a ano.

O Raio-X das Forças de Segurança Pública do Brasil, estudo divulgado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), aponta que o número de Guardas Municipais já supera o efetivo dos Bombeiros e dos Policiais Penais, chegando próximo ao número de Policiais Cíveis, e ficando atrás com ampla margem, tão somente do número de Policiais Militares. Vejam-se:

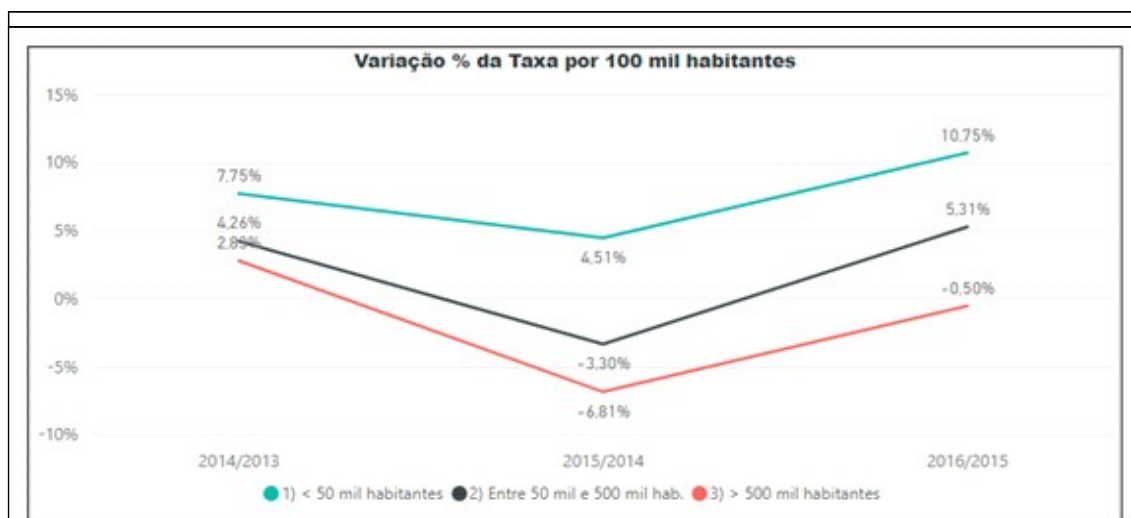
RE 608588 / SP

O mesmo estudo ainda revela que a criação e o crescimento das Guardas Municipais decorrem do declínio do número de policiais, sobretudo policiais militares, que diminuiu 6,8% na última década (2013-2023), ao passo que, em contrapartida, houve um aumento de 35,7% de municípios que constituíram a Guarda Municipal no mesmo período.

O ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2024¹, publicado recentemente pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, apresenta dados relevantes sobre o crescimento da participação dos municípios em ações de segurança pública, nas últimas duas décadas. Seja pelo financiamento de projetos de prevenção, no apoio às polícias estaduais ou com a gestão de Guardas Civis, sendo certo que as prefeituras compreenderam o papel que possuem na construção das políticas de segurança pública:

“Os municípios, por sua vez, têm ampliado anualmente as despesas com segurança pública em proporção muito superior ao verificado nos estados e na União. Entre 2011 e 2023 o crescimento foi de 89,65%, ainda que não contem com recursos específicos para a área. Estes valores têm sido utilizados para o financiamento de guardas municipais, para apoiar as polícias estaduais e para o desenvolvimento de projetos de prevenção.

RE 608588 / SP



[...]

O crescimento das despesas dos municípios com segurança pública é ainda mais notável quando comparado à evolução das receitas municipais. Os dados do período de 2019 a 2023 mostram um crescimento real importante dos gastos em segurança pública, bastante superior às receitas do período, isto é, um crescimento de 32% nas despesas frente ao aumento de 20,1% nas Receitas Correntes Líquidas (RCL)” *“ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2024. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 18, 2024. pp. 283-288. Disponível*

em:

<<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253> >

No Estado de São Paulo, em 2012, a instituição estava presente em 208 municípios (de um total de 645); em 2014, esse número cresceu ligeiramente, alcançando 211 (ou 32,7%) dos municípios paulistas. Em números absolutos, havia Guardas Municipais em 1.081 dos 5.570 municípios brasileiros, a revelar crescente e significativa participação nas atividades de segurança pública, o que pode ser verificado e confirmado por vários critérios e indicadores.

RE 608588 / SP

Ano	≠ entre grupo 1 e 2	≠ entre grupo 1 e 3
2013	55%	64%
2014	56%	67%
2015	61%	75%
2016	63%	83%

Segundo dados disponíveis na Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, 286 municípios tiveram, em 2016, ocorrências policiais apresentadas por Guardas Municipais nas Delegacias de Polícia; no ano seguinte, 2017, isto ocorreu em 268 municípios.

Na média desses dois anos, 8% de todas as ocorrências policiais desse Estado foram apresentadas pelas Guardas Municipais, apesar de estarem presentes em apenas um terço, aproximadamente, dos 645 municípios dessa unidade da Federação.

Em 2017, ainda no Estado de São Paulo, 37 municípios tiveram mais de 30% de suas ocorrências apresentadas por Guardas Municipais.

Como pontuei na ADPF 995, essa efetiva atuação das Guardas Municipais no combate à criminalidade resultou em um elevado número de mortes em serviço, conforme já salientei ao votar no MI-AgR 6898.

De fato, consoante dados empíricos coletados pela ORDEM DOS POLICIAIS DO BRASIL, os guardas civis foram a terceira carreira com maior número de mortes nos dez primeiros meses de 2016, em um total de 26 casos, abaixo somente dos 251 casos da Polícia Militar e dos 52 da Polícia Civil, e acima dos agentes do sistema penitenciário, que contabilizaram 16 óbitos.

Foi diante dessa realidade que já me pronunciei no sentido de que a periculosidade das atividades de Segurança Pública sempre é inerente à função, inclusive no que diz respeito às Guardas Municipais.

Todas essas considerações conduzem à conclusão segundo a qual as Guardas Municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública.

Isso demonstra não só a participação efetiva das Guardas Municipais na segurança pública como, também, ponto extremamente

RE 608588 / SP

relevante para a questão central discutida nesta ação – a participação no sistema de segurança –, pois, não raro, a Guarda de um município acaba atuando em cidades vizinhas, seja pelo prolongamento da ocorrência, seja por necessidade de deslocamento para a Delegacia de Polícia mais próxima que esteja de plantão.

A seguir, tomando por base estatísticas do Departamento de Informática do SUS (DATASUS), no período de 2013 a 2016, e disponíveis para consulta pública no respectivo endereço eletrônico (www.datasus.saude.gov.br), observe-se a quantidade de mortes resultantes de agressões (códigos CID de X85 a Y-09) e intervenções legais (código Y-35 e Y-36) em cada um daqueles grupos, bem como a taxa por 100 mil habitantes. Os resultados dessa pesquisa encontram-se resumidos na tabela abaixo:

A análise desses dados demonstra, claramente, que nos municípios até 500 mil habitantes a violência vem crescendo nos últimos anos. Ao analisarmos a taxa de mortes violentas por 100 mil habitantes, verifica-se que, o grupo 1 (até 50 mil habitantes) não apresentou queda em nenhum momento do aludido período. Pelo contrário: o maior aumento percentual (+10,75%) ocorreu precisamente no último biênio. O grupo 2 (entre 50 mil e 500 mil habitantes) apresentou aumento de 2013 para 2014, queda na comparação seguinte, voltando a subir em 2016. Somente no grupo 3 (mais de 500 mil habitantes), houve diminuição no biênio 2015-2016.

No gráfico abaixo, fica mais nítida a visualização de que o grupo 1 (municípios com até 50 mil habitantes) é o que apresenta **a pior situação**, com aumento percentual bem acima dos demais grupos.

Ano após ano, a quantidade de mortes do grupo 1 vem cada vez mais se aproximando da quantidade dos demais. Em 2013, o grupo 1 tinha 55% e 64% do que ocorreu no grupo 2 e 3, respectivamente. Em

RE 608588 / SP

2016, esses percentuais passam para 63% e 83%.

Impossível compatibilizar tais dados estatísticos, que retratam um componente importante da violência urbana, com a tentativa de não permitir aos municípios – por meio de suas Guardas Municipais – ampla participação no sistema de segurança pública estatal.

(IV) Segurança Pública: direito social e aspectos do cenário nacional

A segurança pública, nos dizeres de José Afonso da Silva (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros. 2014), *“é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas”*. Não de outra forma, preceitua a Constituição Federal que a segurança pública é 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.

O art. 6º da CRFB pontua a segurança (*latu sensu*) como direito social, e o termo é empregado em muitos outros dispositivos da Carta Magna, impondo a sua relevância jurídica. É nesse sentido que tudo que circunda o tema é sempre de grande destaque no contexto político e nos meios de comunicações.

De acordo com pesquisa do Instituto para Reforma das Relações entre Estado e Empresa, realizado pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe) em parceria com a BRZ Consultoria, que ouviu mais de 2.000 brasileiros, a segurança é a segunda área com mais problemas no Brasil. Metade da população relata que sente insegurança na localidade onde reside, e os principais problemas relatados são, nesta ordem: (i) roubos e furtos; (ii) tráfico de drogas; (iii) violência contra a mulher; (iv) falta de policiamento; e (v) crime organizado e milícias. A pesquisa demonstra que há uma sensação de insegurança pela população brasileira e a falta de policiamento é destacada como um dos pontos cruciais (disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/pesquisa-pec-seguranca->

RE 608588 / SP

publica_outubro-2024.pdf, acesso em: 05/12/2024).

(V) A competência legislativa dos Municípios à luz do art. 144, § 8º, da Constituição Federal

A possibilidade das Guardas Municipais exercerem, no âmbito dos Municípios, o policiamento preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos observa a necessária razoabilidade na interpretação do sistema de segurança pública estatal, pois respeita a *Proporcionalidade, Justiça e Adequação* entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas atividades, na hipótese, a edição de legislação de atribuições à órgãos de segurança pública, e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes (cf. MARIA PAULA DALLARI BUCCI. O princípio da razoabilidade em apoio à legalidade. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. RT, São Paulo, ano 4, nº 16, p. 173, jul./set. 1996; CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO. Regulamentação profissional: princípio da razoabilidade. *Revista de Direito Administrativo*. V. 204, p. 333 e ss., abr/jun. 1996).

A opção do Poder Público será sempre *legítima*, desde que *com racionalidade*, não transgredindo norma concreta e expressa na Constituição Federal, ou ainda, no dizer de ROBERTO DROMI (*Derecho administrativo*. 6a. Ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997, p. 36), a *razoabilidade* engloba a *prudência*, a *proporção*, a *indiscriminação*, a *proteção*, a *proporcionalidade*, a *causalidade*, em suma, a *não arbitrariedade*.

A *razoabilidade*, portanto, deve ser utilizada como parâmetro para a edição das normas jurídicas, evitando, como ocorreu na presente hipótese, os tratamentos excessivos (*übermässig*), inadequados (*unangemessen*), buscando-se sempre, no caso concreto, o tratamento necessariamente exigível (*erforderlich, unerlässlich, undedingt notwendig*).

Na presente hipótese, portanto, o tratamento *exigível, adequado e não excessivo* corresponde a conceder a possibilidade das Guardas Civis exercerem, no âmbito dos Municípios, o policiamento preventivo e

RE 608588 / SP

comunitário, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Em acréscimo, como pontuado pelo Ilustre Relator, a Lei Municipal 13.866/2004, no inciso I do seu artigo 1º, não exorbitou os limites do poder normativo municipal, uma vez que nele consta ressalva expressa que o policiamento preventivo e comunitário deve ser exercido “no âmbito do Município de São Paulo”.

(VI) A competência administrativa dos municípios

Com base no art. 144, § 8º, um dos serviços de competência geral, competência comum, previsto no art. 23 da Constituição, inciso II, é cuidar da saúde e assistência pública. Um dos serviços do município é a saúde e assistência pública.

Quando Ministro da Justiça levei para diversas capitais, em diversos municípios, a questão do projeto Guardiã Maria da Penha, com as guardas civis, um serviço que deve ser prestado de assistência, entra na competência comum.

Esse serviço, Presidente, foi criado em 2014, em São Paulo - já que estamos falando da guarda civil de São Paulo -, voltado exatamente para a proteção de mulheres em situação de violência, por meio da atuação preventiva e comunitária. A guarda civil, só em 2022, realizou 21.208 visitas a mulheres vítimas de violência, em situação de violência. Em 2023, 28.597, com o fornecimento de um botão de pânico - há uma medida restritiva da mulher; se o agressor se aproximar, há um botão de pânico, a guarda civil chega. Não é um prédio municipal, mas é um serviço municipal garantir assistência social, garantir a saúde, garantir a vida, como disse o Ministro André, garantir a segurança, previsto nos arts. 5º e 6º.

Assim, a interpretação muito restritiva do art. 144, § 8º, da CF, acabaria imediatamente com esse serviço, porque a guarda civil não poderia ser acionada, ela teria que acionar a polícia militar.

RE 608588 / SP

Temos que pegar casos que já ocorrem, e volto a esse. Todos sabemos a deficiência que é o atendimento à mulher vítima de violência.

Este Plenário, por unanimidade, na ADI 6138, Dje de 9/6/2022, de minha relatoria, manteve a constitucionalidade da possibilidade de a autoridade policial, onde não houver juiz em plantão, conceder medidas cautelares garantidoras da integridade da mulher, *ad referendum* do juiz. São programas que se adaptam a uma competência comum.

É competência comum. Talvez por isso a necessidade desses debates. O julgamento não foi bem analisado constitucionalmente. Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Geralmente ficamos só nos bens e instalações; serviços, garantir a segurança da educação, garantir a saúde da mulher.

Por isso citei o art. 23, que estabelece a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de proporcionar os meios de acesso à cultura e à educação. Isso também é competência municipal. Portanto, proporcionar segurança para que se chegue ao teatro, ao cinema, à educação é competência municipal e, além disso, preservar as florestas, a fauna e a flora. Por que a guarda civil não pode auxiliar nisso?

Presidente, a questão é que, dependendo do resultado do julgamento, acabaria, como disse, a proteção às vítimas de violência doméstica, especialmente às mulheres. Para se ter uma ideia, o projeto Guardiã Maria da Penha, no Município de São Paulo, foi criado pelo Decreto Municipal nº 55.089, em 2014. Posteriormente, a Câmara Municipal achou por bem aprovar a Lei nº 16.165. Esse projeto, até março de 2023, protegeu 83.165 mulheres. Apenas em 2023, realizou 28 mil atendimentos, acionados tanto pelo botão de pânico, seja quando o agressor entra no raio da vítima. Repito, só em 2023, foram 28 mil atendimentos. O programa Guardiã Maria da Penha está presente em 49 municípios do Estado de São Paulo, e a Guarda Civil Metropolitana tem um papel fundamental nessa atuação.

Presidente, eu dizia do preconceito criado após a redemocratização em relação às polícias. Lei aprovada pelo Congresso para a m proíbe a

RE 608588 / SP

guarda civil de realizar treinamentos em estabelecimentos militares. Ou seja, da tribuna, foi dito por várias pessoas que a guarda civil não tem o mesmo treinamento da polícia militar, a guarda civil deveria ser treinada pela polícia militar. A lei proíbe. E proíbe por quê? Por esse preconceito pré-redemocratização é que a guarda civil acaba fazendo vários convênios com as polícias civis para o treinamento.

Então, obviamente, nós, enquanto sociedade, temos que fortalecer o treinamento das guardas civis, o acesso aos concursos das guardas civis, mas me parece inegável que elas têm função de segurança pública. A função não são só bens e instalações, são serviços, exatamente nos termos que o Ministro André já havia colocado e reiterou agora, e o policiamento ostensivo.

O que é policiamento ostensivo? Policiamento ostensivo, na definição internacional, é a missão de garantir manutenção da ordem pública por meio de presença visível e explícita, seja na dissuasão com o fim de demover o intuito delituoso, o que se mostra medida de prevenção, ou pela pronta repressão aos atos que atentem contra a segurança pública.

Se a guarda civil não puder, dentro do rol das suas atribuições, realizar policiamento ostensivo, ela nunca vai estar preventivamente demovendo o intuito delituoso na porta das escolas municipais, dos teatros, das praças.

Não existe mais policiamento parado. Isso é uma noção que há mais de 50 anos não se faz. Ficar um guarda civil em uma praça e o outro na frente da escola, isso não é um policiamento inteligente. Isso é do tempo - todos se recordam aqui, foi citado também - do Guarda Belo, do Manda-Chuva, que ficava parado esperando tocar o telefone para avisar que tinha ocorrido um delito.

Eu tive a possibilidade, Presidente, quando fui secretário de segurança, nas grandes cidades do interior de São Paulo, principalmente, fazer convênios da polícia militar com as Guardas Civis para otimizar o policiamento.

Nós temos, nós todos, poderes, instituições, corporações, nós temos

RE 608588 / SP

às vezes que esquecer um pouco o corporativismo, as vaidades e pensar um pouco na sociedade, pensar nas pessoas que estão sofrendo com a insegurança pública. Em muitos locais, em virtude de uma rixa existente, duas viaturas, uma da polícia militar e uma da guarda civil, passavam na mesma rua com diferença de cinco minutos. Bastava se sentar, como foi, para que programassem juntos. Isso dobrou o policiamento na cidade. Cada um no seu âmbito de atuação, mas auxiliando. A guarda civil passou a realizar principalmente em escolas, praças, mas realizando também o policiamento ostensivo, que é função primordial de qualquer órgão de segurança, que está estabelecido no art. 144.

Aqui ninguém tem dúvida, e acredito que nenhum dos advogados e advogadas que foram à tribuna, do meu respeito pela polícia militar, do meu apoio à polícia militar. Mas argumentar que só a polícia militar pode fazer policiamento ostensivo, então amanhã vamos recolher todas as viaturas da polícia civil que realizam policiamento ostensivo, não o investigativo, que está lá.

Cito aqui um grande delegado de São Paulo, hoje secretário executivo da Secretaria de Segurança Pública, o Doutor Nico, que instituiu o Garra, que é um policiamento ostensivo da polícia civil de combate a roubos a banco. Obviamente, não se confunde com carros descaracterizados que fazem a investigação e que, recentemente, determinada autoridade pública deu entrevista dizendo quais eram os carros descaracterizados. Não se confunde com isso.

De outro lado, também como já realçado pelo Min. LUIZ FUX, a Constituição, ao atribuir ao Municípios a competência para proteger o patrimônio público local por meio da criação das guardas municipais, não estabeleceu a forma pela qual essa proteção deve ser dar, razão pela qual cabe ao legislador municipal definir à luz do contexto específico da municipalidade como as guardas deverão atuar, desde que essa atuação atenda ao fim para a qual foram criadas e dentro do critério de razoabilidade.

Veja-se, ainda, que as guardas municipais exercem poder de polícia,

RE 608588 / SP

como já reconhecido pelo Plenário desta CORTE, no Tema 472 da repercussão geral (RE 658.570-RG, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Dje de 30/9/2015) em que se fixou a tese de ser “constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”.

Nesse tema, assentou-se que “o art. 144, §8º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Até mesmo instituições policiais podem cumular funções típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia.” Ou seja, esse dispositivo constitucional não restringe as atribuições das guardas municipais somente aquelas ali listadas, podendo a legislação ampliá-las com escopo da tutela do patrimônio, bens e serviços municipais.

Esse entendimento foi ratificado na ADI 5780, Rel. Min. GILMAR MENDES, Dje de 28/7/2023, na qual esta CORTE reconheceu a constitucionalidade da Lei 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), nos termos da seguinte ementa:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014. Estatuto Geral das Guardas Municipais. 3. Constitucionalidade formal. Inexistência de vício de iniciativa. Art. 61, caput, da Constituição Federal. 4. Atividade fiscalizatória de trânsito pelas guardas municipais. Possibilidade. 5. Exercício de Poder de Polícia administrativa pela guarda municipal. Precedente do STF. RE-RG 658.570, tema 472 da sistemática da repercussão geral: É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas. 6. Atividade de Segurança Pública pela guarda municipal. Possibilidade. Precedentes da ADC 38, ADI 5.538 e ADI 5.948. 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente para declarar a constitucionalidade da Lei Federal 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispôs sobre o Estatuto Geral das Guardas

RE 608588 / SP

Municipais.”

Registro, também, precedente paradigmático de minha relatoria a propósito do porte de arma por Guardas Municipais.

Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.538, o Tribunal Pleno desta Corte declarou a inconstitucionalidade do critério utilizado pela Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) número de habitantes nos Estados ou Municípios, para permitir o porte de arma de fogo por integrantes das Guardas Municipais:

Ementa: CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS RESTRITIVAS AO PORTE DE ARMA À INTEGRANTES DE GUARDAS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE E ISONOMIA EM CRITÉRIO MERAMENTE DEMOGRÁFICO QUE IGNORA A OCORRÊNCIA DE CRIMES GRAVES NOS DIVERSOS E DIFERENTES MUNICIPIOS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. Se cabe restringir o porte de arma de fogo a integrantes de instituição que faz parte

RE 608588 / SP

do sistema geral de segurança pública e esse ponto, em si mesmo, já é bastante questionável, a restrição teria de guardar relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, e não com a população do município. 5. As variações demográficas não levam automaticamente ao aumento ou à diminuição do número de ocorrências policiais ou dos índices de violência, estes sim relevantes para aferir a necessidade de emprego de armas ou outros equipamentos de combate à criminalidade (art. 12, inciso III, da Lei n. 13.675/2018). 6. Seja pelos critérios técnico-racional em relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, número e gravidade de ocorrências policiais, seja pelo critério aleatório adotado pelo Estatuto do Desarmamento número de habitantes do Município, a restrição proposta não guarda qualquer razoabilidade. 7. Ausência de razoabilidade e isonomia em normas impugnadas que restringem o porte de arma de fogo somente aos integrantes de guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e de guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço. 8. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões das capitais dos Estados e com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei 10.826/2003, por desrespeito aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência.(ADI 5538, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 17-05-2021 PUBLIC 18-05-2021)

Registro, ainda, o julgamento da ADI 6.621, Rel. Min. Edson Fachin, em que este Tribunal Pleno decidiu que a tradicional compreensão sobre a taxatividade do rol do art. 144 da Constituição da República cedeu lugar a interpretação menos restritiva, permitindo aos entes federativos criarem polícias científicas autônomas que, do ponto de vista da

RE 608588 / SP

organização administrativa, não estejam vinculadas à Polícia Civil.

Nessa conjuntura, entendeu a Corte que não ofende a Constituição da República legislação estadual que considera agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos oficiais como servidores da polícia civil de Estado-membro, remetendo o poder de controle e supervisão exercido sobre eles a Superintendência de Polícia Científica:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. LEGISLAÇÃO QUE CONSIDERA AGENTES DE NECROTOMIA, PAPILOSCOPISTAS E PERITOS OFICIAIS COMO SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO TOCANTINS, E QUE DISCIPLINA ATRIBUIÇÕES DA SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA DO ESTADO. NATUREZA REGULAMENTAR DO DECRETO Nº 5.979/2019. CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA. COMPREENSÃO CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADA DO ROL CONTIDO NO ARTIGO 144 DA CRFB/88. AUTONOMIA DA POLÍCIA CIENTÍFICA. POSSIBILIDADE DE O ENTE FEDERADO CRIAR SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA NÃO SUBORDINADA À POLÍCIA CIVIL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária apresenta-se como entidade apta a, nos termos do art. 103, IX da CRFB/88, ajuizar ação direta de inconstitucionalidade que questiona desenho institucional da segurança pública com possíveis reflexos sobre a atuação de Delegados da Polícia Civil. 2. A despeito da consolidada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de conhecer, em ação direta, da incompatibilidade entre decretos secundários e a legislação ordinária, o Decreto nº 5.979/2019, do Estado do Tocantins, revela suficiente generalidade, abstração e independência normativa para permitir a fiscalização abstrata de sua constitucionalidade. 3. A tradicional compreensão sobre a

RE 608588 / SP

taxatividade do rol do art. 144 da Constituição da República cedeu lugar a interpretação menos restritiva, permitindo aos entes federativos criarem polícias científicas autônomas que, do ponto de vista da organização administrativa, não estejam vinculadas à Polícia Civil. 4. Não ofende a Constituição da República legislação estadual que considera agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos oficiais como servidores da polícia civil de Estado-membro, remetendo o poder de controle e supervisão exercido sobre eles a Superintendência de Polícia Científica. 5. Ação direta julgada improcedente.(ADI 6621, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 23-06-2021 PUBLIC 24-06-2021)

Vejam-se, ainda, os seguintes precedentes nos quais assentou-se que as guardas municipais desempenham serviço público essencial, e têm a função de atuar de forma preventiva e permanente para a proteção da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais:

Ementa: PENAL E PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PRISÃO EM FLAGRANTE EFETUADA POR GUARDAS MUNICIPAIS. LEGALIDADE. EXISTÊNCIA DE JUSTA CAUSA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. **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.** 2. Diferentemente dos policiais integrantes da Polícia Civil e da Polícia Militar, que estão obrigados a realizar a prisão em flagrante, a guarda civil pode – como qualquer pessoa do povo - realizar o flagrante delito, nos

RE 608588 / SP

termos do artigo 301 do Código de Processo Penal. 3. Não há qualquer ilegalidade na ação dos guardas municipais, pois as fundadas razões para a prisão em flagrante foram devidamente justificadas no curso do processo. Precedentes. 4. Agravo Interno a que se nega provimento(RE 1471280 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 26-02-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-03-2024 PUBLIC 06-03-2024)

Ementa: PENAL E PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. FUNDAMENTAÇÃO A RESPEITO DA REPERCUSSÃO GERAL. INSUFICIÊNCIA. TRÁFICO DE DROGAS. CRIME PERMANENTE. INGRESSO DE GUARDAS MUNICIPAIS NO DOMICÍLIO DO RECORRENTE. EXISTÊNCIA DE JUSTA CAUSA. NECESSIDADE DO REEXAME DOS FATOS E PROVAS CONSTANTES DOS AUTOS. OBSERVÂNCIA DAS DIRETRIZES FIRMADAS NO TEMA 280 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Os Recursos Extraordinários somente serão conhecidos e julgados, quando essenciais e relevantes as questões constitucionais a serem analisadas, sendo imprescindível ao recorrente, em sua petição de interposição de recurso, a apresentação formal e motivada da repercussão geral, que demonstre, perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a existência de acentuado interesse geral na solução das questões constitucionais discutidas no processo, que transcenda a defesa puramente de interesses subjetivos e particulares. 2. A obrigação do recorrente em apresentar formal e motivadamente a preliminar de repercussão geral, que demonstre sob o ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, a relevância da questão constitucional debatida que ultrapasse os interesses subjetivos da causa, conforme exigência constitucional e legal (art. 102, § 3º, da CF/88, c/c art. 1.035, § 2º, do CPC/2015), não se confunde com meras invocações desacompanhadas de sólidos

RE 608588 / SP

fundamentos no sentido de que o tema controvertido é portador de ampla repercussão e de suma importância para o cenário econômico, político, social ou jurídico, ou que não interessa única e simplesmente às partes envolvidas na lide, muito menos ainda divagações de que a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é incontroversa no tocante à causa debatida, entre outras de igual patamar argumentativo. 3. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento do RE 603.616 (Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/5/2016, Tema 280), fixou tese no sentido de que “a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados”. O entendimento adotado pelo STF impõe que os agentes estatais devem permear suas ações, em tais casos, motivadamente e com base em elementos probatórios mínimos que indiquem a ocorrência de situação flagrante. A justa causa, portanto, não exige a certeza da ocorrência de delito, mas, sim, fundadas razões a respeito, como na hipótese. 4. Neste caso, os argumentos utilizados pelo Tribunal de origem são suficientes para demonstrar que a alegada entrada forçada pelos guardas municipais se revelou lícita, sendo as circunstâncias do caso concreto aptas a encerrar qualquer discussão acerca de uma suposta inocorrência de situação flagrancial, pois ficou claro que o ingresso no domicílio se amparou em fundadas razões. Conclusão diversa demanda o reexame dos fatos e provas constantes dos autos, o que é vedado nesta sede recursal. 5. Em se tratando de delito de tráfico de drogas praticado, em tese, na modalidade “ter em depósito”, a consumação se prolonga no tempo e, enquanto configurada essa situação, a flagrância permite a busca domiciliar, independentemente da expedição de mandado judicial, desde que presentes fundadas razões de que em seu interior ocorre a prática de crime. 6. Agravo Interno

RE 608588 / SP

a que se nega provimento (ARE 1447054 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 28-08-2023 PUBLIC 29-08-2023)

Nesse ponto, importante nos debruçarmos sobre os conceitos de policiamento ostensivo, bem de policiamento comunitário.

(VII) Policiamento ostensivo

Segundo o art. 2º do Decreto Federal 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares, define no item 27 desse dispositivo, o Policiamento Ostensivo, como a “ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública”.

São tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, os seguintes: “ostensivo geral, urbano e rural; - de trânsito; - florestal e de mananciais; - rodoviária e ferroviária, nas estradas estaduais; - portuário; - fluvial e lacustre; - de radiopatrulha terrestre e aérea;- de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado; - outros, fixados em legislação da Unidade Federativa, ouvido o Estado-Maior do Exército através da Inspetoria-Geral das Polícias Militares.”

A própria Constituição da República dispõe sobre o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, a cargo da Polícia Rodoviária Federal (§2º do art. 144) e o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais, incumbido à Polícia Ferroviária Federal (§3º do art. 144), esta última tampouco instituída.

Nessa linha, a Lei n. 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB) estabelece como competência da Polícia Rodoviária Federal a realização do patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros. Por seu turno, a

RE 608588 / SP

mesma lei federal, após alterações promovidas pela Lei n. 14.599/2023, abordou conceitos pertinentes, a seguir:

“PATRULHAMENTO OSTENSIVO - função exercida pela Polícia Rodoviária Federal com o objetivo de prevenir e reprimir infrações penais no âmbito de sua competência e de garantir obediência às normas relativas à segurança de trânsito, de forma a assegurar a livre circulação e a prevenir sinistros.

POLICIAMENTO OSTENSIVO DE TRÂNSITO - função exercida pelas Polícias Militares com o objetivo de prevenir e reprimir atos relacionados com a segurança pública e de garantir obediência às normas relativas à segurança de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando sinistros.”

Apesar de não dispor especificamente sobre “policiamento ostensivo”, a Lei n. 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) define como princípio mínimo de atuação: o patrulhamento preventivo, o qual guarda estrita correlação com o patrulhamento ostensivo. Afinal, as guardas municipais devem uniformizar-se e utilizar equipamentos padronizados por imperativo legal.

“Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

(...)

III - patrulhamento preventivo;

(...)

Art. 21. As guardas municipais utilizarão uniforme e equipamentos padronizados, preferencialmente, na cor azul-marinho.”

O Decreto do Estado de São Paulo 616/1974, que dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar daquele ente, reproduz o conceito do policiamento ostensivo no âmbito do território estadual, porém define

RE 608588 / SP

os tipos desse policiamento com pequenas alterações, a saber: “1. ostensivo, normal, urbano e rural; 2. trânsito; 3. ferroviário nas estradas estaduais e municipais; 4. portuário; 5. fluvial e lacustre; 6. rádio patrulha terrestre e aérea; 7. rodoviário nas rodovias estaduais e municipais; 8. recintos fechados de frequência pública; 9. repartições públicas; 10. florestal e de mananciais; 11. locais e recintos destinados à prática de desportos ou a diversões públicas; 12. segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado”.

De modo geral, o policiamento ostensivo tem a missão de garantir a manutenção da ordem pública por meio da presença visível e explícita, seja na dissuasão com o fim de demover o intento delituoso, o que também se mostra medida de prevenção, ou pela pronta repressão de atos que atentem contra a segurança pública.

Em 2014, o então Prefeito do Município de São Paulo emitiu o Decreto nº 55.089, que institui o Projeto Guardiã Maria da Penha, voltado à proteção de mulheres em situação de violência, por meio da atuação preventiva e comunitária da Guarda Civil Metropolitana. No ano seguinte foi promulgada a Lei municipal nº 16.165/2015, que institui a ação Ronda Maria da Penha, sistema de parceria da Prefeitura de São Paulo e o TJSP, para a proteção a mulheres vítimas de violência doméstica, com o fornecimento de “botão de pânico” e atendimento especializado pela Guarda Civil Metropolitana.

Em seus memoriais, a PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO informa que de 2014 até o presente, o Programa Guardiã Maria da Penha possibilitou a realização de mais de 125 mil atendimentos. Em 2022, o Programa realizou realizou 21.208 mil visitas às mulheres vítimas de violência e, em 2023, 28.597 visitas.

E, em 2023, foram acolhidas 5.462 mulheres vítimas de violência e a GCM ainda realizou 446 ações de apoio à Casa da Mulher Brasileira, às Delegacias de Defesa da Mulheres e aos Abrigos sigilosos. Além disso, a Guarda Civil Metropolitana oferece às vítimas um aplicativo de socorro imediato, com o qual elas podem acionar a Guarda numa situação de emergência.

RE 608588 / SP

Ressalta que as guardas municipais de outros Municípios brasileiros também atuam no combate à violência contra as mulheres em moldes semelhantes, como os Municípios de Santos, Valinhos, Curitiba e Belo Horizonte.

(VIII) Policiamento comunitário

Essa questão levantada pelo Ministro Flávio Dino acerca de excluirmos da guarda municipal qualquer função de polícia judiciária é importante, e isso dá muita confusão, não só em relação à guarda civil, porque há, em alguns locais, determinados juízes que determinam que a polícia militar cumpra mandado de busca e apreensão, cumpra mandado de prisão, isso dá uma, digamos, uma confusão muito grande com a polícia civil. Porém, eu, inclusive, coloco também, na tese, essa questão que vou submeter a Vossas Excelências.

Eu queria fazer duas considerações rápidas, Presidente.

Além do policiamento ostensivo, nós temos que lembrar - e essa é uma tendência mundial que, infelizmente, no Brasil, engatinha ainda - o policiamento comunitário. O policiamento comunitário, que aproxima os órgãos de segurança da população, também é permitido à guarda civil, porque as pessoas moram no município. Como impedir esse policiamento comunitário?

E o mundo todo vem, assim como citou o eminente Relator, Ministro Luiz Fux, vem trabalhando no sentido de uma cooperação entre os órgãos policiais. Não achemos que o conflito entre órgãos de segurança pública só existe no Brasil, é no mundo todo. É no mundo todo.

Às vezes nós temos problemas em relação às polícias. Nós achamos que nós temos muitas polícias, vamos aos Estados Unidos para ver. Nas áreas indígenas, há uma polícia específica para as comunidades indígenas; e a polícia estadual, a polícia municipal não pode ingressar, só o FBI pode ingressar. Às vezes, o perseguido, quem praticou um crime, vai para a reserva, tem que pedir autorização. De um estado para o outro, às vezes tem algo semelhante a uma extradição de um país para o outro.

RE 608588 / SP

Então, o que o mundo busca para combater a criminalidade, o crime organizado, para dar segurança à sociedade, é uma cooperação. Nos Estados Unidos, existe um órgão que se chama Serviço de Orientação de Polícia Comunitária. É para unir as polícias estaduais, federais, distritais. No Reino Unido, é um conselho obrigatório, em nível local, é um conselho para coordenar a participação da comunidade. Na França. E, obviamente, o maior exemplo de policiamento comunitário, que é o conceito de Kobans, é o Japão. É sempre unindo a polícia, as polícias e as guardas municipais, que lá eles chamam de polícias municipais.

Então, também me parece que aqui, dentro da ideia de serviços previstos no § 8º do art. 144, igualmente a guarda civil está presente.

O policiamento comunitário é fruto de uma nova perspectiva dada ao modo de proceder com a segurança pública. Com a evolução democrática social, as polícias passaram a desempenhar novas funções além de cuidar dos crimes. Houve, então, um movimento de aproximação das forças policiais aos cidadãos, de forma a permitir que estes participem ativamente da política de segurança pública local, na prevenção e no pronto combate aos problemas das comunidade (não se resumindo propriamente aos delitos).

O termo policiamento comunitário é definido como uma filosofia e estratégia organizacional que proporcionam uma nova parceria entre a população e a polícia, baseada na premissa de que ambos devem trabalhar, conjuntamente, na construção da segurança pública. Operacionalmente, é uma filosofia de policiamento adaptado às exigências do público que é atendido, em que o policial presta um serviço completo, realizando patrulhas e trabalhando em uma mesma área permanentemente, atuando em parceria com a população do entorno. (TROJANOWICZ, Robert.; BUCQUEROUX, Bonnie. Policiamento Comunitário: como começar. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994. Reeditado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1999).

Por seu turno, David Bayle e Jerome Skolnick indicam as principais

RE 608588 / SP

características do policiamento comunitário (SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. *Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo*. São Paulo: EDUSP, 2002), a saber:

“1) realização de consultas à população sobre problemas, prioridades e estratégias de resolução; 2) estratégia policial voltada para áreas e problemas específicos; 3) mobilização da comunidade para autoproteção e para resolução de problemas que geram crimes; 4) foco das ações na resolução de problemas geradores de crime e desordem (prevenção).”

Vê-se que o ponto central do policiamento comunitário é a atuação conjunta das forças de segurança pública com a comunidade, objetivando combater não apenas os delitos, mas as suas causas e as adversidades que os circundam.

Nos Estados Unidos, existe um organismo denominado *Community Oriented Police Services (COPS)*, cuja missão é promover a prática do policiamento comunitário pelas agências policiais estaduais, locais, territoriais e tribais do país por meio de informações, assistência técnica, treinamento e recursos de subsídios. Entendeu-se que as agências policiais são mais eficazes na redução dos crimes quando adotam políticas e práticas que promovem a justiça, legitimidade e parcerias comunitárias positivas que constroem e reforçam a confiança entre os policiais e as comunidades atendidas e protegidas (disponível em: <https://www.justice.gov/doj/office-community-oriented-policing-services>; acesso em: 03/12/2024).

No Reino Unido, foi estabelecido o *Crime and Disorder Reduction Partnership (CDRP)*, uma espécie de conselho obrigatório em nível de governo local, com o fim de coordenar ações contra o crime e a desordem, com a participação da comunidade.

Por seu turno, na França, a participação comunitária é garantida pelo *Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (LSPD)*, conselho presidido pelos prefeitos e obrigatório apenas para Municípios com mais de 10.000 habitantes ou aqueles classificados como de “zona sensível”.

RE 608588 / SP

O modelo de policiamento comunitário do Japão é conhecido mundialmente e difundido como referência internacional. Adota-se os “Kobans” e os “Chuzaishos”, plataformas construídas pelas prefeituras das cidades e subordinadas às sedes de departamentos policiais. O modelo é de policiamento comunitário direto, com a difusão de pequenas unidades policiais instaladas nos bairros, a fim de facilitar a aproximação entre a polícia e a sociedade civil. Há, portanto, uma descentralização policial, com a prática de ações relevantes: patrulhamento a pé ou motorizado; visitas comunitárias; e outras atividades em conjunto com a comunidade (dados extraídos da Agência de Cooperação Internacional do Japão - JICA, disponível em: <https://www.jica.go.jp/>; acesso em: 04/12/2024).

(IX.I) A opinião de entidades da sociedade civil sobre o policiamento comunitário

A categorização de áreas como propícias e não propícias ao policiamento comunitário, efetuada pela PMMG, vai além das dificuldades em desenvolver essa modalidade de policiamento em regiões com criminalidade alta e pouca ou nenhuma infraestrutura. A categorização, talvez, esteja vinculada a própria condição dessas pessoas como outsiders, o que leva a polícia a vê-los como indisciplinados, infratores das leis e violentos (SILVA & RIBEIRO, 2015, p. 8).

Com base nas observações acima, a FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, aponta que a forma adotada pela PMMG para inserir o policiamento comunitário em sua atuação, pautada essencialmente em normativas pouco objetivas em relação à implantação, resultou na baixa institucionalização.

Afirma que a permanência da atuação policial em favelas e aglomerados com características repressivas reforça a estereotipação dos moradores dessas áreas como suspeitos e potenciais infratores. Este fato

RE 608588 / SP

chama a atenção especialmente devido aos altos índices de vitimização decorrente de intervenção policial. Dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2021) apontam até mesmo aumento de mortes decorrentes de intervenção policial entre os anos de 2019 e 2020. Ou seja, apesar das iniciativas sob os preceitos do policiamento comunitário, a efetiva execução de ações pouco diferenciou-se da atuação tradicional em comunidades pobres e faveladas. Eventos como o de Paraisópolis, São Paulo, em 2019, e o de Varginha, em 2021, em que dezenas de civis foram mortos durante ação da polícia, ilustram este fato não apenas em Minas Gerais, mas em todo o país. Longe do modelo comunitário, estes eventos demonstram a reiteração da brutalidade policial em áreas pobres.

Ressalta que a implantação do policiamento comunitário em localidades carentes pouco interferiu na garantia da segurança dessas pessoas ou nos índices de letalidade de ações policiais que vitimam, majoritariamente, jovens negros pobres. Alerta que para superar os obstáculos apontados para o policiamento comunitário em Minas Gerais deve haver mudanças na cultura policial que se expressa, entre outras formas, nas resistências de policiais a atividades não-reconhecidas como próprias da profissão e na rotulação de pessoas com base na raça, local de moradia e condição socioeconômica. (Referência: <https://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=2442>)

(IX.II) A atuação do policiamento comunitário nos Estados-membro**- Estado de São Paulo**

O embrião no Estado de São Paulo foi, no ano de 1985, a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG), os quais, apesar de na época não se referirem ao Policiamento Comunitário, tinham e têm como objetivo a gestão participativa da comunidade nas questões de segurança pública.

Apesar das poucas experiências e do curto espaço de tempo entre o

RE 608588 / SP

conhecimento da teoria e o planejamento de sua aplicabilidade, no ano de 1999, foram criadas, em todo Estado de São Paulo, diversas edificações Policiais Militares em locais onde a maior presença policial militar era necessária, marcando o início da operacionalidade do policiamento comunitário. Tais edificações Policiais Militares foram denominadas Bases Comunitárias de Segurança (BCS).

As BCS, apesar de objetivarem a presença policial militar junto à sociedade, não atenderam todas as expectativas, principalmente pela falta de sistematização do emprego do efetivo, do emprego de recursos materiais e, principalmente, pela ausência de padronização da forma de atuação

Diante dessa evolução, em 19 de abril de 2004, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e Japão para o policiamento comunitário em São Paulo, com a adoção do modelo Koban, marcado pela assinatura de um convênio, em 2004, entre a Polícia Militar Estadual (PMESP) e a Agência de Cooperação Internacional Japonesa (Jica). Segundo Souza (2019, p. 42-43), o primeiro Acordo de Cooperação Técnica começou a ser elaborado em 2003 e foi firmado em dezembro de 2004, com vigência de 2005 a 2008, ainda que ambas instituições já viessem operando de modo cooperado desde o ano de 1999, por meio de um compromisso formal de cooperação (*POTENCIALIDADES DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NA REDUÇÃO DO USO DA FORÇA PELAS POLÍCIAS MILITARES ALAN FERNANDES*, Alan Ferandes, Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 15, n.2, 160-177, ago/set de 2021)

A partir de 2005 o Projeto Piloto iniciou a busca de padronização de procedimentos, onde 08 (oito) Bases Comunitárias de Segurança (BCS) foram selecionadas e começaram a passar por um processo de padronização e sistematização metodológica. [...]. No final de 2006, em razão dos excelentes resultados obtidos, o Projeto Piloto com o apoio da JICA foi ampliado para mais 12 (doze) Bases Comunitárias de Segurança, sendo mais 08 (oito) na capital, 02 (duas) na região metropolitana (Taboão

RE 608588 / SP

da Serra e Suzano) e 02 (duas) no interior (São José dos Campos e Santos).

O Programa Vizinhança Solidária integra a comunidade em um grupo e, por meio de um tutor, as informações são levadas ao conhecimento da Polícia Militar. [...] Em São José do Rio Preto, o programa foi expandido e, hoje, conta com a Vizinhança Solidária Escolar, que apoia o policiamento no planejamento de ações estratégicas preventivas no entorno das escolas da região. Além disso, os municípios contam com a Vigilância Solidária Rural. Essa iniciativa foi criada para auxiliar os moradores da zona rural.

Em Cardoso, município que fica a 550 quilômetros da capital paulista, a Polícia Militar conseguiu evitar um roubo a uma propriedade rural por meio do programa. Um vizinho viu uma movimentação atípica no local e informou, por meio do grupo de troca de mensagens, sobre a presença de suspeitos. Os PMs foram até o local e fizeram a prisão de todos os indivíduos.

((<https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/sp-lanca-ciclo-inedito-para-ampliar-participacao-da-comunidade-na-seguranca-publica/>)

O Estado de São Paulo, amparado no programa desenvolvido com o apoio do Japão para o Brasil na década de 90, passou a adotar, a metodologia de “Policiamento Comunitário”, que defende o “exercício de polícia voltado para a defesa da cidadania, garantia de direitos individuais e coletivos dos cidadãos”.

Atualmente, o Estado de São Paulo é o único que tem a metodologia do policiamento comunitário presente em todos os âmbitos de atuação da Polícia Militar. De acordo com o último mapa da violência, o Estado alcançou a marca de 7,8 mortes a cada 100 mil habitantes, número 5,4% menor que o registrado em 2016 e bastante abaixo do valor médio registrado no Brasil, que foi de 26,9 mortes a cada 100 mil habitantes.

Segundo a PMESP, a prática de polícia comunitária tem contribuído para esse alcance por meio de atitudes operacionais mais próximas da população, como a instalação de bases comunitárias atreladas à

RE 608588 / SP

inteligência policial e o estabelecimento de laços de confiança entre os policiais e a sociedade.

A cooperação técnica caracteriza-se, essencialmente, pelo compartilhar de boas experiências e boas práticas, para desafios comuns. O Brasil, por meio da PMESP, tem boas experiências para relatar nesta área e é interessante observar que uma iniciativa de cooperação recebida do exterior para o Brasil, que ainda está se consolidando e se expandindo na sociedade brasileira, já pôde ganhar confiança e interesse de outra nação.” (Agência Brasileira De Cooperação. Ministério das Relações Exteriores. <https://www.gov.br/abc/pt-br>.

- Estado de Minas Gerais

A Base Comunitária (BC) e Base Comunitária Móvel (BCM) é um serviço preventivo prestado por uma equipe de policiais-militares para aplicação do “policiamento orientado para o problema” com o apoio da comunidade, que utiliza como referência uma edificação policial militar ou uma viatura - tipo trailer ou van adaptados - e outros processos, tais como: a pé, de ciclopatrulha, de motocicleta e motorizado. Tem como missão executar o policiamento ostensivo geral personalizado, conforme necessidade de cada comunidade para identificar, analisar e responder aos problemas de segurança pública e melhorar a qualidade de vida da comunidade local.

A Base de Segurança Comunitária (BSC) serão empregadas diariamente com um efetivo total de quatro policiais militares, sendo dois em viatura tipo van e dois em motocicletas, para prestação de atendimento de segurança pública à comunidade, em atenção aos problemas daquele território/espço. (Referência: <https://policiamilitar.mg.gov.br/site/daop/item/1617/url>)

- Estado de Santa Catarina

No início do ano de 2000 a PM catarinense passou a adotar a filosofia de polícia comunitária, dentro de uma proposta oriunda da

RE 608588 / SP

Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) - órgão subordinado ao Ministério da Justiça do Governo Federal. De acordo com a proposta da SENASP, a mudança de comportamento das polícias deveria ser gradativa, passando do modelo tradicional reativo para um modelo proativo.

Em 2001, [...] foi instituída a Coordenação Estadual de Polícia Comunitária que tem como missão: Captar e disseminar os conceitos relativos à filosofia da POLÍCIA COMUNITÁRIA e mobilizar pessoas para a criação dos CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA, a fim de estimular a integração entre as organizações de polícia e destas com a comunidade para a resolução de problemas de segurança e melhoria da qualidade de vida local.

A estrutura da Coordenação atualmente é composta de um Coordenador Estadual de Polícia Comunitária, um Coordenador de Polícia Comunitária na Polícia Militar, um Coordenador de Polícia Comunitária na Polícia Civil e mais seis assessores.

Desde então, a Coordenação Estadual de Polícia Comunitária de forma integrada, tem buscado a capacitação de policiais com os novos conceitos de policiamento comunitário, visando se adequarem a um modelo de polícia que possa dar efetividade à proteção dos direitos e garantias individuais e coletivos, bem como, ministrar palestras também nas comunidades pela ampla difusão da filosofia de polícia comunitária através da implantação de diversos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG's) pelo Estado." (Referência: (<https://cepcc.ssp.sc.gov.br/>)

-Estado da Bahia

Ações de Policiamento Comunitário foram implantadas na Polícia Militar da Bahia por meio do seu Departamento de Modernização e Tecnologia – DMT.

Dentre as ações de policiamento comunitário está a Educação Continuada, considerada um dos pontos prioritários na realização de

RE 608588 / SP

cursos de capacitação e atualização para o exercício da função, bem como por ser através deste processo que há sensibilização para o perfeito entendimento do Projeto e a concepção total de sua filosofia. Confirmando assim com o que preceitua o Projeto Polícia Cidadã e a diretriz do Comando Geral. Informações essas avaliadas pelo Departamento de Qualidade, Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico da PMBA – DQPDT no ano de 2005. [Referência: http://cpu001818.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2667&Itemid=998]

(X) As guardas municipais como órgão de Segurança Pública

O quadro normativo constitucional e legal, bem como o posicionamento jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

E como sempre ressalto, nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado*

RE 608588 / SP

federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. Rui Barbosa e a federação. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.). Em várias oportunidades, venho defendendo uma interpretação mais elástica, no sentido de permitir aos Estados e mesmo aos Municípios a possibilidade de legislar. Temos, portanto, historicamente, dentro do federalismo brasileiro, não um federalismo cooperativo, mas, como já disse, um federalismo centrípeto, em que a União, tradicionalmente, não só fica com as matérias mais importantes, mas também, nas demais, com as normas gerais. E, por cultura jurídica nossa, no embate entre leis federais, leis estaduais e leis municipais, há uma tendência de valorar mais a legislação federal. Então, quando verifico a possibilidade de uma interpretação pela autonomia dos Estados, que isso configure realmente uma das finalidades da Constituição de 1988, que ampliou a repartição de competências. Tenho por princípio, portanto, interpretar mais extensivamente aos Estados.

Na ADPF 995, supramencionada, esta CORTE consignou que “*as guardas municipais têm entre suas atribuições primordiais o poder-dever de prevenir, inibir e coibir, pela presença e vigilância, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais*” e, “*igualmente, a atuação preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais*”.

(XI) Considerações trazidas pelos *amici curiae*

XI.I O Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores - GAETS, o Dr. Rafael Muneratti, Defensor Público do Estado de São Paulo alega que a preocupação da Defensoria em relação ao trabalho de polícia ostensiva

RE 608588 / SP

das guardas municipais são de quatro ordens, a saber: (a) esta CORTE decidiu que as guardas municipais podem ter porte de arma, contudo elas não passam por um treinamento específico para essa patrulhamento ostensivo como passa a polícia militar; (b) as polícias militares têm em sua constituição uma **hierarquia e comando concertado por meio dos coronéis, o que não ocorre com as guardas municipais, pois não há uma autoridade com cargo elevado que se responsabilize pela autuação dessas forças, o que poderia importar em uma atuação fora da regulamentação ou de um comando específico**; (c) o comando civil das polícias militares é dos governadores, porém o das guardas estaria a cargo de cada prefeitura, então não teremos um comando concertado, isso poderia acarretar distintas orientações no mesmo Estado; e (d) o Ministério Público exerce o controle externo da polícia, mas a guarda municipal, por não ser polícia, não se inclui no âmbito dessa atuação do MP.

Pontuou, ainda, que em São Paulo há casos da guarda municipal atuando em repressão a crimes de drogas em zonas rurais, o que, na visão da Defensoria Pública, está totalmente fora de suas funções.

A respeito das alegações acima, veja-se que na supracitada ADI 5.538, de minha relatoria, essa CORTE asseverou que é evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.

Além disso, no julgamento do Tema 544 da repercussão geral, no voto condutor do acórdão, pontuei que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Tema 541).

Por sua vez, nesse Tema 541, na qual também fiquei redator, decidi-

RE 608588 / SP

se 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”.

Ao votar, referi que no Mandado de Injunção 712, Relator Min. EROS GRAU, o Min. CARLOS BRITTO ponderou que, quanto à proibição do direito de greve, “há quem diga que essa extensão é descabida, porque a proibição para os policiais militares se deve à estrutura hierarquizada dos militares. **Eles são organizados à base da disciplina e da hierarquia e, diante de uma greve, não há como manter a disciplina, não há como manter a hierarquia.**

Contudo, argumentou que “a admitir a greve no âmbito de toda a segurança pública ou de uma parte dela para incluir os policiais civis, nos depararíamos com a situação muito delicada juridicamente: o Estado se fazer ausente no campo da repressão, da prevenção de crimes. Esse vácuo de poder há de ser preenchido, porque o poder não pode experimentar vácuo, sempre que ele ocorre é preenchido por modos que a história revela perigosíssimos, do maior dano possível para as instituições.”

Ou seja, o argumento pautado diferença da organização com base na hierarquia não é suficiente para conferir tratamento diferenciado aos policiais militares e às guardas municipais, considerando que ambos integram à segurança pública.

XI.II O controle externo da guarda municipal

No que toca ao controle externo das guardas municipais, a AGM BRASIL – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL informa, em seus memoriais, que, em 9 de setembro do ano corrente, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) lançou a Ouvidoria Nacional de Combate à Violência Policial e assinou um protocolo de intenções³ com a Associação Nacional de Guardas Municipais do Brasil (AGM Brasil). O protocolo tem como principal objetivo identificar, investigar e processar denúncias relacionadas a abusos ou violência em abordagens policiais das Guardas Municipais. As

RE 608588 / SP

demandas recebidas pelo canal especializado serão encaminhadas aos membros do Ministério Público com atribuição no controle externo da atividade policial. Além disso, o protocolo promove a integração entre a Ouvidoria de Combate à Violência Policial e as unidades e ramos do Ministério Público, a AGM Brasil e as Guardas Municipais. O acordo também prevê a formação de parcerias com instituições públicas e privadas para o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, bem como o intercâmbio de dados que possam aprimorar a qualificação dos indicadores para aperfeiçoamento do controle da atividade policial.

Importa destacar, ainda, que o Dr. Wilson Klippel Cicognani Júnior, que falou pelo Sindicato dos Guardas Civis Metropolitanos de SP, destacou que a guarda municipal é a única força de segurança no Brasil que tem regulado por lei a obrigatoriedade de fazer um curso de formação, e a maioria das capitais e dos municípios impõe a obrigatoriedade da realização de um curso de 80 horas para poder manter o porte de arma de fogo e, a cada dois anos, submeter-se a teste psicológico. Acresceu que, em São Paulo, o controle externo da guarda municipal é feito pelo Ministério Público, conforme uma Resolução do órgão ministerial.

Nesse ponto, considero importantíssimo definirmos também, e vou sugerir que o Ministro Fux inclua na tese, a questão do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público.

Há uma argumentação, que, com todo o respeito, não me parece cabível, de que, como o Ministério Público é estadual e a guarda civil é municipal, não haveria essa possibilidade. Ora, então não haveria a possibilidade de um juiz estadual exercer a justiça no município, ou o promotor de justiça.

O art. 129, VII, diz que é função institucional do Ministério Público exercer o controle externo da atividade policial, leia-se, na questão de segurança pública, a atividade policial. O art. 144 define as polícias *lato sensu*.

A guarda é uma polícia que faz parte do Sistema Único de Segurança

RE 608588 / SP

Pública. O Ministério Público - dependendo, federal ou estadual -, o federal tem o controle externo da atividade policial da polícia federal e da polícia rodoviária federal; o Ministério Público estadual, da polícia militar, da polícia civil, e da guarda civil metropolitana.

Isso foi muito discutido no início, logo após a Constituição. E eu era membro do Ministério Público. Uma corrente tentava dar interpretação - e foi muito bem lembrado aqui pelo Ministro André - de que o controle externo da atividade policial seria uma forma de controle até mesmo administrativo que o Ministério Público teria em relação às polícias. Não, é o controle da atividade.

Isso também foi muito bem colocado no voto do Ministro Fachin na questão da ADPF, a necessidade do controle externo efetivo pelo Ministério Público. E isso, a meu ver, cabe totalmente em relação às guardas municipais, até porque toda guarda civil, todo município, tem um promotor correspondente. O município pode não ser sede da comarca, mas faz parte de uma comarca, então, tem o juiz e o promotor. E esse promotor tem que realizar o controle externo da atividade policial.

XI.III Alegação de perda do objeto da ação

O Dr. Elias Miler da Silva, que falou pela Associação de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina Capitão Osmar Romão da Silva - ACORS, em sua sustentação oral, além da preliminar de perda do objeto do recurso, questão já enfrentadas no início deste voto, realçou que, para que haja outro órgão policial além daqueles estabelecidos na Constituição deve ser feita uma Emenda Constitucional tal qual a EC 104/201, por meio do qual o agente penitenciário foi para o corpo constitucional e virou polícia penal.

Entende que, da mesma forma em que há no Congresso Nacional a proposta de tornar a perícia científica em polícia técnica científica, e outra proposta que pretende transformar a guarda municipal em polícia municipal, seria o Congresso Nacional o foro adequado para se debater a presente matéria, até porque assim o Parlamento poderia alterar as

RE 608588 / SP

atribuições das guardas municipais.

Pontou que na Constituinte prevaleceu o entendimento de que a existência da guarda municipal é um órgão facultativo que pode ser criado dentro do poder discricionário do Poder Executivo. E à guarda municipal não foi dado ser órgão policial.

No que toca tal alegação, digna de nota, a observação registrada na ADI 2010-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Dje de 12/4/2022, no seguinte sentido:

“A DEFESA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA REPRESENTA O ENCARGO MAIS RELEVANTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - O Supremo Tribunal Federal - que é o guardião da Constituição, por expressa delegação do Poder Constituinte - não pode renunciar ao exercício desse encargo, pois, se a Suprema Corte falhar no desempenho da gravíssima atribuição que lhe foi outorgada, a integridade do sistema político, a proteção das liberdades públicas, a estabilidade do ordenamento normativo do Estado, a segurança das relações jurídicas e a legitimidade das instituições da República restarão profundamente comprometidas. O inaceitável desprezo pela Constituição não pode converter-se em prática governamental consentida. Ao menos, enquanto houver um Poder Judiciário independente e consciente de sua alta responsabilidade política, social e jurídico-institucional.”

Ou seja, o que se examina no presente processo é a compatibilidade da norma impugnada com o art. 144, § 8º, da CF, razão pela qual o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL não pode se furtar a exercer o seu papel de guardião da Constituição.

(XII) CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que não há inconstitucionalidade na norma

RE 608588 / SP

municipal, ao estabelecer que as guardas municipais detêm atribuição de policiamento, pois este refere-se à sua atribuição legal para atuar em prol dos bens, instalações e serviços locais.

Então, Presidente, de forma resumida, eu acompanho o eminente Relator no julgamento do RE e proponho, para reflexão, com o que eu já tinha lido rapidamente na sessão anterior, a tese da seguinte forma:

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 art. 129, VII, da Constituição.

É como voto.

20/02/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Eu havia criado mais um parágrafo, mas acho que o Ministro Alexandre condensou. Depois dessa nova versão que o Ministro Fachin entendeu absorvente de todas outras, no item 2, eu digo que:

As guardas municipais ficam sujeitas ao controle externo do Ministério Público pela prática dos atos acima mencionados, excluída a atuação referente à polícia judiciária.

Isso dá, mais ou menos, a mesma coisa, mas o Ministro Alexandre colocou tudo em uma oração só.

20/02/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: GUILHERME ARAUJO BATISTA E SILVA
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA
ADV.(A/S)	: PAULO AUGUSTO BACCARIN
RECDO.(A/S)	: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA CAPITÃO OSMAR ROMÃO DA SILVA - ACORS
ADV.(A/S)	: NOEL ANTONIO TAVARES DE JESUS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ELIAS MILER DA SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: RODRIGO AZEVEDO FERRAO
ADV.(A/S)	: ROBERTO WAGNER MANCUSI
ADV.(A/S)	: PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA
ADV.(A/S)	: WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	: ROSANGELA APARECIDA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL
ADV.(A/S)	: MÁRCIO SOUZA DE ALMEIDA
ADV.(A/S)	: SANDRO MURILO GUIMARÃES GUILHERME
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE MELO CARVALHO
AM. CURIAE.	: AGM BRASIL - ASSOCIACAO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ANDRÉ DOS SANTOS SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC

RE 608588 / SP

ADV.(A/S)	:ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR
ADV.(A/S)	:ADENILDA MARIA DA COSTA
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS AGENTES MUNICIPAIS DE SEGURANCA PUBLICA DO ESTADO DO CEARA
ADV.(A/S)	:LUCIA MARIA BRASIL RICARTE
ADV.(A/S)	:PAULO CESAR MAIA COSTA
ADV.(A/S)	:JOSÉ WAGNER MATIAS DE MELO
ADV.(A/S)	:JOSÉ PEREIRA DE SOUSA NETO
ADV.(A/S)	:GERMANO MONTE PALÁCIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL GONÇALVES DE FARIAS RIBEIRO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL MUNICIPAIS DAS PREFEITURAS,CAMARAS MUNIC,AUTARQUIAS E FUNDACOES DOS MUNIC DA MICRO-REGIAO DE SETE LAGOAS/MG-SINDSEL
ADV.(A/S)	:RANGEL LUIS SILVA MACHADO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DOS GUARDAS E SERVIDORES DO ESTADO DE SAO PAULO - AGES-ESP
ADV.(A/S)	:MARIA PAULA DALTRO LOPES
ADV.(A/S)	:MARA LÚCIA DE MORAES
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	:FENAGUARDAS - FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE SERVIDORES DAS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	:WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado do relatório do e. Min. Luiz Fux.

Para fins argumentativos, rememoro que se trata de recurso extraordinário, aviado pela Câmara Municipal de São Paulo e pelo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, contra acórdão proferido

RE 608588 / SP

pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, no qual se declarou inconstitucional o inciso I do artigo 1º da Lei 13.866/2004, do Município de São Paulo.

O referido dispositivo fixava como atribuição da Guarda Civil Metropolitana a atividade de policiamento preventivo e comunitário. Cito-o em sua integralidade:

“Art. 1º A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina, tem as seguintes atribuições:

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;”

O argumento que fundamentou o juízo pela inconstitucionalidade da norma indica violação formal e material, por parte do Município, das competências relativas à constituição de guardas municipais autorizada pela sistemática do art. 144 da Constituição da República, e pelo art. 147 da Constituição do Estado de São Paulo.

Alega-se que, ao incumbir a guarda municipal do Município de São Paulo das competências para o policiamento preventivo e comunitário, bem como para a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais, o Legislador Municipal teria dotado-lhe de funções de preservação da ordem pública atribuídas, com exclusividade, às polícias militares e civis dos Estados-federados.

Nas palavras do e. Desembargador Maurício Ferreira Leite, relator daquela ADI no âmbito estadual:” A faculdade outorgada aos municípios de criação de suas guardas não lhes concede o direito de extrapolar os limites ali impostos, ou seja, visam unicamente a proteção de seus bens, serviços e instalações, devendo ser repelida qualquer tentativa de alargamento desse horizonte, quando mais se constata invasão de outras

RE 608588 / SP

esferas” (eDOC 11, p. 96).

Era o que se tinha, brevemente, a rememorar.

Preliminar de perda do objeto

Foi arguida da tribuna, em sustentação de um dos *amici curiae*, a possível perda do objeto da presente ação, em razão da alteração da redação do inciso I, do artigo 1º da Lei 13.866/2004 de São Paulo, pela Lei 14.879 de 2009, do dispositivo questionado, cito a nova redação:

“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;”

Ao inaugurar a divergência o e. Ministro Cristiano Zanin não conheceu do presente recurso tendo em vista a perda superveniente do objeto em razão da alteração da Lei municipal ora sob exame neste recurso extraordinário.

Acompanho Vossa Excelência, quanto a este aspecto processual, tendo em vista que a alteração modifica substancialmente a redação originária de modo a remodelar as normas a respeito da Guarda do Município de São Paulo.

Ademais, na linha do voto que inaugurou a divergência, entendo aplicável ao presente caso o parágrafo único do art. 998 do Código de Processo Civil, que prevê:

“Art. 998. O recorrente poderá, a qualquer tempo, sem a anuência do recorrido ou dos litisconsortes, desistir do recurso.

Parágrafo único. A desistência do recurso não impede a análise de questão cuja repercussão geral já tenha sido reconhecida e daquela objeto de julgamento de recursos extraordinários ou especiais repetitivos.”

RE 608588 / SP

Antes, contudo, de me manifestar sobre as teses apresentadas, gostaria de consignar que não há dúvida quanto a alguns fatos: primeiro, a legítima expectativa da sociedade por segurança pública; segundo, que as Guardas Municipais integram o sistema única de segurança pública, o qual deve operar conforme os ditames do federalismo cooperativo brasileiro; terceiro, que esta Corte, na ADI 5780, reconheceu à unanimidade a constitucionalidade da Lei n. 13.022/2014 que regulamenta as Guardas Municipais, a qual, conforme o voto do relator, Ministro Gilmar Mendes: “definiu seus princípios mínimos de atuação (artigo 3º), suas atribuições (artigo 5º), os requisitos de sua criação (artigos 6º a o 9º), as exigências para investidura no cargo (artigo 10), a capacitação de seus membros (artigos 11 e 12), os mecanismos de controle interno e externo (artigos 13 e 14), e as prerrogativas e vedações da carreira (artigos 15 a 19).” Sabe-se, igualmente, que recentemente foi promulgado o Decreto 11.841 de 2023, o qual regulamenta algumas das competências das Guardas, inclusive quanto a forma como deve se dar a cooperação com outros órgãos do Sistema Único de Segurança Pública. Entendo ser relevante os artigos 3º e 4º para o desate da matéria:

Decreto nº 11.841, de 21 de dezembro de 2023:

“Art. 3º As ações das guardas municipais a que se refere o art. 2º serão realizadas de forma integrada com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal e terão como princípios:

I - a garantia do respeito aos direitos fundamentais previstos na Constituição;

II - a contribuição para a paz social, a prevenção e a pacificação de conflitos; e

III - a garantia do atendimento de ocorrências emergenciais.

§ 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

RE 608588 / SP

das pessoas e do patrimônio.

§ 2º As guardas municipais, no atendimento das ocorrências emergenciais, realizarão os procedimentos preliminares iniciais, acionarão os órgãos de segurança pública cuja atuação seja necessária e prestarão apoio para a continuidade do atendimento.

Art. 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão, mediante termo de cooperação técnica, as formas de colaboração e de atuação conjunta das guardas municipais com os demais órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal.”

Não obstante, entendo que a Constituição Federal e a legislação federal mencionada nas peças processuais e nos debates que antecederam ao meu voto, não justificam o exercício pelas Guardas de busca pessoal, o que; ao meu modo de ver, extrapola as funções constitucionalmente asseguradas à luz do artigos 23 e 144, § 8º, da Constituição da República além das leis mencionadas.

Portanto, com todas as vênias às posições contrárias, adiro à divergência inaugurada pelo e. Ministro Cristiano Zanin para não conhecer do presente recurso extraordinário e adiro à tese proposta por Sua Excelência:

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

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

(ii) as guardas municipais poderão excepcionalmente realizar buscas pessoais, com fundamento no art. 244 do CPP, contanto que vinculadas à imediata prevenção de delitos

RE 608588 / SP

contemporâneos contra o patrimônio público municipal e diante da existência de elementos concretos que indiquem a posse de corpo de delito;

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

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

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

É como voto.

20/02/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

APARTE

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Ministro Fachin, apenas trinta segundos.

Isso deriva de uma sugestão que acabei de transmitir ao Ministro Alexandre. O próprio art. 144, § 8º, faz remissão à lei, e essa lei só pode ser a lei federal, até para fixar normas gerais e evitar eventuais deslizamentos, chamemos assim, próprios da política tal como ela é - por exemplo, resolverem criar corporações que não as enumeradas no art. 144. Creio que, mesmo do ponto de vista da dogmática constitucional, esse é o sistema. É sistema único amarrado no art. 144 e, no caso das guardas, remissão direta a uma lei federal. Essa foi a razão da lei e o decreto regulamentar da lei, exatamente em face da dicção expressa do art. 144, § 8º.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Muito obrigado a Vossa Excelência pelo aparte esclarecedor, que, aliás, vem ao encontro do último dispositivo do decreto que menciono, o art. 4º, que expressamente prevê:

"Art. 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios" - portanto, uma atuação conjunta, coordenada, cooperativa e harmônica - "disciplinarão, mediante termo de cooperação técnica, as formas de colaboração e de atuação conjunta das guardas municipais com os demais órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal".

20/02/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Zanin, pode ler, por gentileza, para eu anotar o dispositivo da decisão de Vossa Excelência?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Vossa Excelência diz a tese ou o dispositivo do recurso extraordinário?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - O dispositivo é negando. O dispositivo seria prejudicado.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Isso: diante do exposto, peço as mais respeitosas vênias ao eminente Relator, Ministro Luiz Fux, para divergir e reconhecer a perda do objeto do presente recurso extraordinário.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Sem tese?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Propus sem prejuízo de não conhecer do recurso extraordinário, tal como também expôs agora o eminente Ministro Edson Fachin, uma tese que foi lida, inclusive, por Sua Excelência.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Poderia repetir, Ministro Fachin, por gentileza?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Posso, mas...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - A tese é essa agora?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - É.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Se Vossa Excelência permitir, o Ministro Zanin, que é o autor original da formulação que acolhi.

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN -

I - As leis municipais que tratam sobre a atuação das guardas municipais no âmbito da segurança pública estão

RE 608588 / SP

adstritas ao fecho de atribuições conferido a esses órgãos pela Constituição da República e pela lei nos seguintes termos:

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

As guardas municipais poderão excepcionalmente realizar buscas pessoais com fundamento no art. 244 do Código de Processo Penal, contanto que vinculadas à imediata prevenção de delitos contemporâneos contra o patrimônio público municipal e diante da existência de elementos concretos que indiquem a posse do corpo de delito;

As guardas municipais poderão realizar prisão em flagrante, assim como qualquer do povo, nas situações em que o autor do fato esteja efetivamente cometendo a infração penal, tenha acabado de a cometer ou seja perseguido logo após a sua prática.

As guardas municipais não têm atribuição para avaliar fundada suspeita da posse do corpo de delito - arts. 244 e 302, IV, do Código de Processo Penal - em crimes diversos daqueles que protegem o patrimônio público, não podendo, portanto, nesses casos, realizar busca pessoal ou domiciliar com o fim de averiguação.

E aí a conclusão:

II - É constitucional lei local que confere às guardas municipais atribuição de policiamento preventivo, contanto que vinculada à proteção de bens, serviços e instalações municipais.

20/02/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, trouxe um voto mais longo, mas diante do debate tão profícuo já ocorrido, eu estou, em resumo, acompanhando o Relator.

Conheço do recurso extraordinário e, no mérito, estou dando provimento para reformar o acórdão recorrido e reconhecer a constitucionalidade do art. 1º, I, da Lei nº 13.866, do Município de São Paulo.

20/02/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: GUILHERME ARAUJO BATISTA E SILVA
ADV.(A/S)	: FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA
ADV.(A/S)	: PAULO AUGUSTO BACCARIN
RECDO.(A/S)	: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA CAPITÃO OSMAR ROMÃO DA SILVA - ACORS
ADV.(A/S)	: NOEL ANTONIO TAVARES DE JESUS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: ELIAS MILER DA SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: RODRIGO AZEVEDO FERRAO
ADV.(A/S)	: ROBERTO WAGNER MANCUSI
ADV.(A/S)	: PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA
ADV.(A/S)	: WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	: ROSANGELA APARECIDA MESQUITA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL
ADV.(A/S)	: MÁRCIO SOUZA DE ALMEIDA
ADV.(A/S)	: SANDRO MURILO GUIMARÃES GUILHERME
ADV.(A/S)	: ALEXANDRE DE MELO CARVALHO
AM. CURIAE.	: AGM BRASIL - ASSOCIACAO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ANDRÉ DOS SANTOS SILVA
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC

RE 608588 / SP

ADV.(A/S)	:ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR
ADV.(A/S)	:ADENILDA MARIA DA COSTA
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS AGENTES MUNICIPAIS DE SEGURANCA PUBLICA DO ESTADO DO CEARA
ADV.(A/S)	:LUCIA MARIA BRASIL RICARTE
ADV.(A/S)	:PAULO CESAR MAIA COSTA
ADV.(A/S)	:JOSÉ WAGNER MATIAS DE MELO
ADV.(A/S)	:JOSÉ PEREIRA DE SOUSA NETO
ADV.(A/S)	:GERMANO MONTE PALÁCIO
ADV.(A/S)	:GABRIEL GONÇALVES DE FARIAS RIBEIRO
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL MUNICIPAIS DAS PREFEITURAS,CAMARAS MUNIC,AUTARQUIAS E FUNDACOES DOS MUNIC DA MICRO-REGIAO DE SETE LAGOAS/MG-SINDSEL
ADV.(A/S)	:RANGEL LUIS SILVA MACHADO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO DOS GUARDAS E SERVIDORES DO ESTADO DE SAO PAULO - AGES-ESP
ADV.(A/S)	:MARIA PAULA DALTRO LOPES
ADV.(A/S)	:MARA LÚCIA DE MORAES
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
ADV.(A/S)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	:FENAGUARDAS - FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE SERVIDORES DAS GUARDAS MUNICIPAIS
ADV.(A/S)	:WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR

VOTO – VOGAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, em que se discute, à luz do art. 144, § 8º da Constituição, o limite da atuação legislativa dos municípios para fixar as atribuições de suas guardas municipais (Tema 656 da Repercussão Geral).

RE 608588 / SP

Na origem, cuida-se de representação de inconstitucionalidade estadual (eDOC 11, p. 3-11) movida pelo Procurador-Geral de Justiça de São Paulo em face do art. 1º, I, da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo, cuja redação originária dispunha que:

“Art. 1º A Guarda Civil Metropolitana de São Paulo, principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, de natureza permanente, uniformizada, armada, baseada na hierarquia e disciplina, tem as seguintes atribuições:

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.”

Por meio do acórdão recorrido (eDOC 11, p. 93-99), o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) entendeu que a legislação local questionada estaria em conflito com a Constituição Federal, na medida em que traria como atribuição da Guarda Civil Metropolitana o exercício do policiamento preventivo e comunitário, expressão que indicaria atividade de segurança pública que somente poderia ser exercida pelos órgãos taxativamente mencionados no art. 144 da Constituição Federal.

Em seu recurso extraordinário (eDOC 11, p. 105-122), a Câmara Municipal de São Paulo argumenta, em síntese, que *"o que é vedado às guardas civis metropolitanas é a atuação como polícia judiciária ou o exercício das demais atividades expressamente atribuídas à polícia federal, polícias civis e polícias militares"* (eDOC 11, p. 113), inexistindo conflito entre a atribuição prevista no inciso I do artigo 1º da Lei Municipal 13.866/2004 e as atribuições da polícia federal ou das polícias civil e militar estaduais.

Em contrarrazões (eDOC 11, p. 164-170), o Ministério Público do Estado de São Paulo defende que *"o pedido declaratório de inconstitucionalidade é procedente, pois é evidente a invasão da competência deferida constitucionalmente à Polícia Militar para a realização de policiamento ostensivo e tarefa da segurança pública, para o fim da garantia da ordem pública"* (eDOC 11, p. 168).

RE 608588 / SP

Em 24.5.2013, esta Corte reconheceu a repercussão geral do tema, por meio de acórdão que restou assim ementado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ATRIBUIÇÕES DE GUARDA CIVIL METROPOLITANA. DISCUSSÃO ACERCA DOS LIMITES E DO ALCANCE DA RESERVA LEGAL CONTIDA NO ART. 144, § 8ª, DA LEI MAIOR. NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE PARÂMETROS OBJETIVOS E SEGUROS PARA NORTEAR A ATUAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL DA MATÉRIA. AUSÊNCIA DE PRECEDENTE ESPECÍFICO E DE ALCANCE GERAL. NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO DO PLENÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA” (eDOC 15).

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo parcial provimento do recurso extraordinário, a fim de que se interprete o art. 1º, I, da Lei 13.866/2004 como autorização ao exercício das atribuições de policiamento preventivo e comunitário exclusivamente no contexto da proteção dos bens, serviços e instalações municipais (eDOC 58). Na ocasião, o então Procurador-Geral da República sugeriu a fixação da seguinte tese de julgamento:

É inconstitucional lei que outorgue à Guarda Municipal atribuições que extrapolem a proteção dos bens, serviços e instalações municipais, a exemplo das atividades de policiamento ostensivo fora desse contexto, de polícia judiciária e de apuração de infrações penais (eDOC 58, p. 13).

Em 9.9.2020, o eminente Relator, Min. Luiz Fux, incluiu o processo no calendário de julgamento do Plenário para apreciação meritória do processo paradigma.

É o breve relato dos fatos processuais relevantes. **Passo ao voto.**

A questão constitucional em debate consiste em saber se o município tem competência legislativa para instituir guarda civil com atribuição para executar política de segurança pública em âmbito municipal e

RE 608588 / SP

exercer policiamento preventivo e comunitário.

Inicialmente, observo que, com a edição da Lei Municipal 14.879/2009, o inciso I do art. 1º da Lei 13.866/2004 passou a ter a seguinte redação:

“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.”

A alteração da norma, entretanto, não impede o julgamento do feito, uma vez que a controvérsia suscitada persiste, haja vista a necessidade de fixação de tese paradigmática, em sede de repercussão geral, quanto aos **limites de atuação das guardas civis municipais em diferentes localidades do Brasil**.

Sobre o tema, registro que o art. 144 da Constituição Federal, ao introduzir a disciplina da segurança pública, elenca expressamente como órgãos de segurança pública: (i) a polícia federal; (ii) a polícia rodoviária federal; (iii) a polícia ferroviária federal; (iv) as polícias civis; (v) as polícias militares e corpos de bombeiros militares; e (vi) as polícias penais federal, estaduais e distrital (Constituição Federal, art. 144, I a VI).

Como leciona José Afonso da Silva, *“a segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento [da] convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses. Na sua dinâmica, é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas. Segundo a Constituição, a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”* (SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 6 ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2009, p. 635).

Assim, a atividade precípua dos órgãos de segurança pública consiste em atuar preventivamente para a preservação da ordem pública

RE 608588 / SP

e da pacífica convivência social.

Nessa conjuntura, durante muito tempo se discutiu se as guardas municipais exerceriam atividades de segurança pública, uma vez que não figuram entre os órgãos elencados nos incisos do art. 144 da Constituição Federal. Ao invés, encontram previsão somente no § 8º do mesmo dispositivo, em que resta estabelecido que *“os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”*.

Diante da ausência de previsão expressa das guardas civis municipais dentre os órgãos elencados nos incisos do art. 144, passou-se a questionar se o rol previsto no dispositivo seria – ou não – taxativo.

Na esteira da evolução jurisprudencial da Corte sobre o tema, a mim me parece que a resposta há de ser negativa.

Como tive a oportunidade de salientar por ocasião do julgamento do **RE 658.570/MG (Tema 472 da Repercussão Geral)**, em que se discutia a possibilidade de guarda municipal lavrar auto de infração de trânsito, **entendo que os demais Poderes e entes federativos, na edição de normas como a impugnada nestes autos, têm densificado virtuosamente a garantia institucional prevista no § 8º do art. 144, ao preverem mecanismos de integração e atuação conjunta das forças de segurança, inclusive com a participação da guarda municipal.**

Na ocasião, lembrei-me, inclusive, de exposição do então Governador de São Paulo – hoje Vice-presidente –, Geraldo Alckmin, em que ele defendia a importância dessa integração e citava o conhecido caso de sequestro do empresário Abílio Diniz, que só foi solucionado graças a essa junção de esforços entre diversos órgãos de segurança pública, notadamente a guarda civil metropolitana.

Naquele julgamento, a Corte assentou a constitucionalidade da atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas (**RE 658.570/MG**, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 29.9.2015).

Posteriormente, no julgamento do **RE 846.854/SP (Tema 544 da**

RE 608588 / SP

Repercussão Geral), em caso que discutia a competência para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas, o Plenário reconheceu que *“as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal”* para o exercício do direito de greve por policiais civis ou demais servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública (**RE 846.854/SP**, Relator Min. Luiz Fux, Red. p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, DJe 6.2.2018).

Ainda sobre a temática, destaco o julgamento conjunto das **ADIs 5.538/DF e 5.948/DF** e da **ADC 38/DF**, todas de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, em que a Corte declarou inconstitucionais dispositivos do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003) e reconheceu a todos os integrantes de guardas municipais do país o direito ao porte de armas de fogo, independentemente da expressão populacional do município. Na oportunidade, foi também ratificada orientação segundo a qual as guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública, por meio de acórdão assim ementado:

“CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS RESTRITIVAS AO PORTE DE ARMA À INTEGRANTES DE GUARDAS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE E ISONOMIA EM CRITÉRIO MERAMENTE DEMOGRÁFICO QUE IGNORA A OCORRÊNCIA DE CRIMES GRAVES NOS DIVERSOS E DIFERENTES MUNICIPIOS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. **Dentro dessa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, reconheceu que as Guardas Municipais executam**

RE 608588 / SP

atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. Se cabe restringir o porte de arma de fogo a integrantes de instituição que faz parte do sistema geral de segurança pública e esse ponto, em si mesmo, já é bastante questionável, a restrição teria de guardar relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, e não com a população do município. 5. As variações demográficas não levam automaticamente ao aumento ou à diminuição do número de ocorrências policiais ou dos índices de violência, estes sim relevantes para aferir a necessidade de emprego de armas ou outros equipamentos de combate à criminalidade (art. 12, inciso III, da Lei n. 13.675/2018). 6. Seja pelos critérios técnico-racional em relação com o efetivo exercício das atividades de segurança pública, número e gravidade de ocorrências policiais, seja pelo critério aleatório adotado pelo Estatuto do Desarmamento número de habitantes do Município, a restrição proposta não guarda qualquer razoabilidade. 7. Ausência de razoabilidade e isonomia em normas impugnadas que restringem o porte de arma de fogo somente aos integrantes de guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes e de guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço. 8. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso III do art. 6º da Lei 10.826/2003, a fim de invalidar as expressões das capitais dos Estados e com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, e declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 6º da Lei 10.826/2003, por desrespeito aos

RE 608588 / SP

princípios constitucionais da igualdade e da eficiência” (ADI 5.538/DF, Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 17.5.2021 – grifo nosso).

Finalmente, destaco os julgamentos recentes da ADI 5780/DF e da ADPF 995/DF.

No primeiro caso, de minha relatoria, a Corte assentou a constitucionalidade da Lei 13.022/2014, que estabelece o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Referido diploma legislativo, em diversos de seus dispositivos, reconhece as guardas municipais como órgãos executores das políticas de segurança pública, elencando como uma de suas competências, por exemplo, *“colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social”* (Lei 13.022/2014, art. 5º, IV), ou, ainda, reconhecendo a *“representatividade das guardas municipais no Conselho Nacional de Segurança Pública, no Conselho Nacional das Guardas Municipais e, no interesse dos Municípios, no Conselho Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Segurança Pública”* (Lei 13.022/2014, art. 20). Ao afirmar a constitucionalidade dessa norma, a Corte mais uma vez ratificou a posição das guardas municipais enquanto órgãos executores das políticas de segurança pública (ADI 5780/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 27.7.2023)

Por fim, no julgamento do segundo caso, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, a Corte apreciou a constitucionalidade da Lei 13.675/2018, que criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Na ocasião, o Plenário não somente reafirmou a posição das guardas municipais enquanto órgãos de segurança pública, como julgou parcialmente procedente a arguição para interpretar os arts. 4º da Lei 13.022/2014 e 9º da Lei 13.675/2018 de modo a declarar a inconstitucionalidade de todas as interpretações de tais dispositivos que porventura excluam as guardas municipais como integrantes do sistema de segurança pública, por meio de acórdão assim ementado:

RE 608588 / SP

“DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, §8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. **É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.** 2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao , com CONGRESSO NACIONAL, em legítima opção legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). **4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).** 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAL todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública” (ADPF 995/DF,

RE 608588 / SP

Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 6.10.2023 – grifo nosso).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, portanto, firmou-se no sentido do enquadramento das guardas municipais como instituições executoras da política de segurança pública e integrantes do Sistema de Segurança Pública, motivo pelo qual é compatível com a Constituição a atribuição a esses órgãos do exercício de policiamento preventivo, comunitário e até mesmo ostensivo, **desde que tais atividades sejam exercidas no intuito de proteger os bens, serviços e instalações municipais, bem como a incolumidade pública em âmbito municipal, observadas as competências dos demais órgãos de segurança pública.**

Na medida em que reconhecidas como órgãos de segurança pública, destaco que as guardas municipais, no exercício de atividades de policiamento, encontram-se submetidas ao controle externo pelo Ministério Público, na forma do art. 129, VII da Constituição Federal.

Nessa linha, igualmente se aplica às atividades exercidas pelas guardas municipais o que restou decidido pelo Plenário no julgamento conjunto das ADIs 2943/DF, 3309/DF e 3318/MG acerca da instauração de procedimento investigatório pelo Ministério Público *“sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infrações penais ou sempre que mortes ou ferimentos graves ocorram em virtude da utilização de armas de fogo por esses mesmos agentes”* (ADI 2943/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 9.9.2024).

Além de tudo isso, deve ser ressaltado que a atividade complementar das guardas municipais enquanto órgãos de segurança pública encontra limitação no exercício das competências dos demais órgãos de segurança pública, notadamente os elencados nos incisos do art. 144 da Constituição.

Assim, em que pese a inequívoca constitucionalidade, na linha da jurisprudência da Corte, de normas como a impugnada nestes autos, considero essencial salientar que a competência das guardas municipais para o exercício de policiamento preventivo, comunitário e ostensivo encontra estritos limites (i) no âmbito de interesses afeitos à proteção dos

RE 608588 / SP

bens, serviços e instalações municipais e da ordem pública em âmbito municipal, bem como; **(ii)** na extensão das competências dos órgãos de segurança pública elencados nos incisos do art. 144, em especial no que se refere às atribuições de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, que são exercidas privativamente pelas polícias federal, civis e militares, no âmbito de suas respectivas competências.

É imprescindível, enquanto integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (Lei 13.675/2018, art. 9º), que as guardas municipais atuem de forma coordenada e cooperativa em face dos demais órgãos de segurança pública, notadamente aqueles elencados no art. 144 da Constituição, em relação aos quais as guardas municipais, no exercício de suas atribuições, atuam de forma suplementar.

Por todas essas razões, acompanhando as conclusões do eminente Relator, **conheço** do recurso extraordinário e, no mérito, **dou-lhe provimento** para reformar o acórdão recorrido e reconhecer a constitucionalidade do art. 1º, I da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo.

Para fins de repercussão geral, proponho a fixação da seguinte **tese de julgamento**:

É constitucional lei que outorgue à Guarda Municipal atribuições de policiamento preventivo, comunitário e ostensivo, no intuito de proteger os bens, serviços e instalações municipais, desde que exercidas em observância às competências dos órgãos de segurança públicas elencados nos incisos do art. 144 da Constituição, em especial no tocante às atribuições de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, que são exercidas privativamente pelas polícias federal, civis e militares, no âmbito de suas respectivas competências.

É como voto.

20/02/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588 SÃO PAULO

**PROPOSTA
(TESE)**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Lerei as duas que temos. Temos duas teses sobre a Mesa, embora ache que o Ministro-Relator tenha aderido. Lerei a tese do Ministro Fux.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Ministro Alexandre e eu chegamos a uma tese única, que acaba esclarecendo todos os pontos destacados. A tese final ficaria assim:

É constitucional no âmbito dos municípios o exercício de ações de segurança urbana pelas guardas municipais, inclusive policiamento ostensivo comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no artigo 144 da Constituição Federal, excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, VII, da Constituição Federal.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Indago se há alguma divergência.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Não estou de acordo, Presidente.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Em face da divergência, sugeri um acréscimo e mandei pelo WhatsApp. Seria apenas concordando com a tese que acabou de ser lida pelo eminente Relator, mas acrescentando "conforme o artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional". Considero que isso vai ao encontro da preocupação do Ministro Zanin e do Ministro Fachin de não deixarmos ao alvedrio das câmaras municipais e haver uma remissão às normas gerais que derivam do art. 144, § 8º.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

RE 608588 / SP

(PRESIDENTE) - Quer repetir a frase, por gentileza?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - “Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.” O art. 144, § 8º, faz remissão à lei e considero que esta lei, obviamente, é lei do Congresso, e não lei municipal, porque teríamos aí 5.569 desenhos de guardas municipais. Parece-me que isso é indesejável sob a ótica do Susp e sob a ótica dos direitos dos cidadãos. Mandarei à senhora, Doutora Carmen, com a minha letra facilmente compreensível.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

(PRESIDENTE) - O § 8º do art. 144 se lê assim:

§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Essa lei é lei nacional. Até existe a Lei nº 13.022, de 2014, o estatuto geral das guardas municipais.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - É apenas para fixar que há um marco, não são 5.569 leis municipais.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

(PRESIDENTE) - Ministro Fux, de acordo com a sugestão?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - É um acréscimo que não modifica.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - E, de resto, reforça a premissa do Susp, de um sistema de segurança pública.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Inclui as guardas municipais como órgãos de segurança pública.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

(PRESIDENTE) - Ministro Fachin, queria manifestar-se?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Sim, Presidente. Com todo o respeito, essa tese não vai ao encontro da posição que sustentei em meu voto. Está-se criando, com toda a vênia, por decisão judicial, uma guarda municipal. Não é isso que está na Constituição. Atribuir

RE 608588 / SP

policiamento ostensivo com essa abrangência, sem estabelecer limites - porque é uma tese, com toda a vênia, que não estabelece limites -, não me parece adequado.

Reitero a posição das teses formuladas pelo Ministro Zanin, que incorporei em meu voto, e peço vênia para dissentir da tese.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Entendo, mas a tese expressa a posição da maioria.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Mas Vossa Excelência não anunciou o resultado do julgamento. Aí diria que, nada obstante o meu entendimento pessoal, a tese expressa a vontade da maioria. Estou no estágio anterior.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ainda estou discutindo a tese, ainda não estou proclamando o resultado, mas, em seguida, farei isso.

Ministro Zanin, concorda que a tese expressa a deliberação majoritária?

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN - Concordo, a tese expressa a decisão majoritária da Corte.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 608.588

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : GUILHERME ARAUJO BATISTA E SILVA (6622/AC, 406798/SP)

ADV.(A/S) : FERNANDA DE PIERI MIELLI FRANCO LIMA (287482/SP)

ADV.(A/S) : PAULO AUGUSTO BACCARIN (138129/SP)

RECDO.(A/S) : MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE OFICIAIS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA CAPITÃO OSMAR ROMÃO DA SILVA - ACORS

ADV.(A/S) : NOEL ANTONIO TAVARES DE JESUS (0016462/SC) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : ELIAS MILER DA SILVA (30245/DF)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : RODRIGO AZEVEDO FERRAO (246810/SP)

ADV.(A/S) : ROBERTO WAGNER MANCUSI (340902/SP)

ADV.(A/S) : PAULO ALBERTO LEITE CERQUEIRA (13024/DF)

ADV.(A/S) : WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR (78096/RS)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS GUARDAS MUNICIPAIS

ADV.(A/S) : ROSANGELA APARECIDA MESQUITA (232692/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS DE GUARDA MUNICIPAL

ADV.(A/S) : MÁRCIO SOUZA DE ALMEIDA (15459/MS)

ADV.(A/S) : SANDRO MURILO GUIMARÃES GUILHERME (20654/DF)

ADV.(A/S) : ALEXANDRE DE MELO CARVALHO (35428/DF)

AM. CURIAE. : AGM BRASIL - ASSOCIACAO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL

ADV.(A/S) : ANDRÉ DOS SANTOS SILVA (387505/SP)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES DA GUARDA MUNICIPAL DE CURITIBA - SIGMUC

ADV.(A/S) : ROBERTO EURICO SCHMIDT JUNIOR (14545/PR)

ADV.(A/S) : ADENILDA MARIA DA COSTA (63401/PR)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS AGENTES MUNICIPAIS DE SEGURANCA PUBLICA DO ESTADO DO CEARA

ADV.(A/S) : LUCIA MARIA BRASIL RICARTE (8663/CE)

ADV.(A/S) : PAULO CESAR MAIA COSTA (9125/CE)

ADV.(A/S) : JOSÉ WAGNER MATIAS DE MELO (17785/CE)

ADV.(A/S) : JOSÉ PEREIRA DE SOUSA NETO (37591/CE)

ADV.(A/S) : GERMANO MONTE PALÁCIO (11569/CE)

ADV.(A/S) : GABRIEL GONÇALVES DE FARIAS RIBEIRO (43217/CE)

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS SERVIDORES PUBL MUNICIPAIS DAS PREFEITURAS, CAMARAS MUNIC, AUTARQUIAS E FUNDACOES DOS MUNIC DA

MICRO-REGIAO DE SETE LAGOAS/MG-SINDSEL

ADV.(A/S) : RANGEL LUIS SILVA MACHADO (138681/MG)

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DOS GUARDAS E SERVIDORES DO ESTADO DE SAO PAULO - AGES-ESP

ADV.(A/S) : MARIA PAULA DALTRO LOPES (221084/SP)

ADV.(A/S) : MARA LÚCIA DE MORAES (438627/SP)

AM. CURIAE. : GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS

ADV.(A/S) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : FENAGUARDAS - FEDERAÇÃO NACIONAL DE SINDICATOS DE SERVIDORES DAS GUARDAS MUNICIPAIS

ADV.(A/S) : WILSON KLIPPEL CICOGNANI JÚNIOR (78096/RS)

Decisão: Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelos *amici curiae* Sindicato dos Guardas Cíveis Metropolitanos de São Paulo - SINDGUARDAS-SP e Federação Nacional de Sindicatos de Servidores das Guardas Municipais - FENAGUARDAS, o Dr. Wilson Klippel Cicognani Júnior; pelo *amicus curiae* Associação Nacional de Guardas Municipais do Brasil - AGM BRASIL, o Dr. Eduardo Pazinato da Cunha; pelo *amicus curiae* Sindicato dos Servidores da Guarda Municipal de Curitiba - SIGMUC, o Dr. Roberto Eurico Schmidt Júnior; pelo *amicus curiae* Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores - GAETS, o Dr. Rafael Muneratti, Defensor Público do Estado de São Paulo; e, pelo *amicus curiae* Associação de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina Capitão Osmar Romão da Silva - ACORS, o Dr. Elias Miler da Silva. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 23.10.2024.

Decisão: Após o voto do Ministro Luiz Fux (Relator), que dava provimento ao recurso extraordinário, a fim de declarar a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo, tanto em sua redação original como na redação dada pela Lei 14.879/2009, e propunha a fixação da seguinte tese (tema 656 da repercussão geral): "É constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício das atribuições de policiamento preventivo e comunitário, diante de condutas potencialmente lesivas aos bens, serviços e instalações do ente municipal, em cooperação com os demais órgãos de segurança pública, no âmbito de suas respectivas competências", o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 24.10.2024.

Decisão: Após o voto do Ministro Dias Toffoli, que acompanhava o Ministro Luiz Fux (Relator); do voto do Ministro Flávio Dino, que acompanhava o Relator, mas propunha a remissão na tese, de forma expressa, à Lei n. 13.022/2014 e ao Decreto n. 11.841/2023;

do voto do Ministro Cristiano Zanin, que julgava prejudicado o recurso extraordinário, com propostas para futura fixação de tese; e do voto do Ministro André Mendonça, que acompanhava o Relator dando provimento ao recurso, mas aguardava para se manifestar sobre a tese em momento posterior, o julgamento foi suspenso. Ausentes, justificadamente, os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Cármen Lúcia e Nunes Marques. Presidiu o julgamento o Ministro Edson Fachin, Vice-Presidente. Plenário, 12.12.2024.

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 656 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, a fim de declarar a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo, tanto em sua redação original como na redação dada pela Lei 14.879/2009, vencidos os Ministros Cristiano Zanin e Edson Fachin, que julgavam prejudicado o recurso extraordinário. Foi fixada a seguinte tese: "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". Tudo nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 20.2.2025.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário