

# **A EXPANSÃO DO PAPEL DAS GUARDAS MUNICIPAIS: ANÁLISE DA DECISÃO DO STF E SEUS IMPACTOS NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA**

## **THE EXPANSION OF MUNICIPAL GUARDS' ROLE: ANALYSIS OF THE STF DECISION AND ITS IMPACT ON PUBLIC SECURITY IN BRAZIL**

**RICARDO NASCIMENTO FERNANDES**

*Militar da Reserva, Professor Doutorando em Filosofia do Direito, Advogado Especialista em Direito Processual Civil, Direito Administrativo, Direito da Pessoa com Deficiência e Concurso Público, Escritor e Palestrante.*

**ANA PAULA GOUVEIA LEITE FERNANDES**

*Administradora e Advogada Especialista em Concurso Público, Direito do Trabalho e Previdenciário.*

**ANA CRISTINA SOUZA DE ANDRADE**

*Advogada e Pós-Graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho.*

**Resumo:** A recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário 608.588 consolidou a constitucionalidade do policiamento ostensivo e comunitário pelas guardas municipais, marcando um avanço significativo na reconfiguração da segurança pública no Brasil. Esse entendimento fortalece a tendência nacional de ampliação das atribuições dessas instituições, aproximando-as do conceito de polícias municipais e gerando impactos diretos em diversas esferas. No âmbito dos concursos públicos, a decisão pode resultar em algumas mudanças, exigindo novas formações e qualificações para os candidatos. Já na relação entre guardas municipais e polícias militares, a nova configuração institucional pode gerar desafios na delimitação de competências e na cooperação entre os órgãos de segurança. Para a sociedade, essa transformação pode representar um modelo de policiamento mais próximo e descentralizado, promovendo maior eficiência na resposta à criminalidade urbana. Este artigo examina os efeitos jurídicos e práticos dessa decisão, abordando suas implicações na estrutura da segurança pública brasileira. A pesquisa baseia-se na análise da legislação vigente, entendimentos jurisprudenciais e em uma revisão sistemática de literatura científica extraída de bancos de teses, com o objetivo de compreender os desafios e oportunidades dessa nova configuração institucional.

**Palavras-chave:** guardas municipais, STF, segurança pública, policiamento ostensivo, concursos públicos.

## **1. INTRODUÇÃO**

A segurança pública é um dever do Estado, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

O artigo 144 da Constituição Federal define a estrutura e as competências dos órgãos responsáveis por essa função, deixando claro o papel das forças de segurança na preservação da ordem pública e na proteção da sociedade. Dentre as disposições deste artigo, destaca-se o §8º, que prevê a possibilidade de os municípios constituírem guardas municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações. (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a lei consolidou as guardas municipais como instituições de segurança pública de caráter civil, uniformizadas e armadas, responsáveis não apenas pela proteção do patrimônio municipal, mas também por ações preventivas contra infrações penais e administrativas.

No entanto, o debate sobre o papel dessas instituições ganhou ainda mais relevância com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 656 referente à Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo. O STF declarou a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, desta legislação, reconhecendo que as guardas municipais podem exercer policiamento ostensivo e comunitário dentro de suas atribuições legais.

Diante desse cenário, o crescimento e a diversificação das funções das guardas municipais reforçam a necessidade de um debate aprofundado sobre seu papel no sistema de segurança pública brasileiro.

A decisão do STF representa um marco que pode influenciar a estrutura da segurança urbana no país, impactando desde a organização interna dessas corporações até suas relações com outras forças policiais e a sociedade como um todo.

## **RECURSO EXTRAORDINÁRIO (RE) 608588, COM REPERCUSSÃO GERAL (TEMA 656)**

No dia 20 de fevereiro de 2025, o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu o julgamento do mérito do Recurso Extraordinário (RE) 608.588, que discutia a constitucionalidade da atribuição de funções de policiamento ostensivo às guardas municipais.

O caso, que ganhou status de repercussão geral no Tema 656, teve origem na contestação da constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei 13.866/2004 do Município de São Paulo, legislação que ampliava as atribuições das guardas municipais para o exercício de atividades de segurança pública no município.

O relator do caso, Ministro Luiz Fux, votou pelo provimento do recurso extraordinário, declarando constitucional a atribuição das guardas municipais ao policiamento preventivo e comunitário, desde que respeitadas as competências dos demais órgãos de segurança pública previstos no artigo 144 da Constituição Federal.

Na decisão, o Tribunal por maioria deu provimento ao Recurso Extraordinário fixando 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”(BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário nº 608.588, Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 2025).

Vale destacar que ao longo das últimas décadas, as guardas municipais passaram por um processo de expansão tanto em efetivo quanto em atribuições, adotando diferentes modelos organizacionais. Enquanto algumas reproduzem a estrutura militarizada das polícias militares, outras buscam desenvolver um modelo de segurança pública baseado na prevenção e na proximidade com a comunidade (KOPITTKE, 2016).

O reconhecimento do policiamento ostensivo e comunitário por essas instituições gera impactos diretos em diversos âmbitos, incluindo os concursos públicos para ingresso nas guardas municipais, a relação entre essas corporações e as polícias militares, bem como a percepção da sociedade sobre seu papel.

Além disso, a decisão abre um precedente para que outros municípios adotem legislações semelhantes, promovendo uma maior descentralização das ações de policiamento urbano.

Historicamente, a função da Guarda Municipal era restrita à proteção de bens, serviços e instalações municipais, conforme estabelecido no artigo 144, §8º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

No entanto, é fundamental reconhecer que a Constituição Federal de 1988, ao longo dos anos, tem sido interpretada e adaptada à realidade social e institucional do país.

## **O FUTURO DAS GUARDAS MUNICIPAIS: RUMO À TRANSFORMAÇÃO EM POLÍCIAS MUNICIPAIS?**

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) ao reconhecer a constitucionalidade do policiamento ostensivo e comunitário pelas guardas municipais sinaliza uma possível transformação dessas instituições em polícias municipais.

Esse movimento segue uma tendência nacional de ampliação das atribuições dessas corporações, redefinindo seu papel dentro do sistema de segurança pública e aproximando-as, cada vez mais, das funções tradicionalmente desempenhadas pelas polícias militares e civis.

A regulamentação das guardas municipais ganhou maior robustez com a Lei nº 13.022/2014, conhecida como Estatuto Geral das Guardas Municipais, que estabeleceu diretrizes para sua organização e atuação. Essa legislação visou, conforme Kopittke (2016, p. 75): “[...] garantir que as guardas não confundam suas atribuições e sua identidade institucional com as polícias militares, mas, ao mesmo tempo, não se restrinjam ao cuidado dos prédios públicos.”

A decisão do STF representa um marco na estruturação das guardas municipais, consolidando uma tendência nacional de ampliação de suas funções dentro do sistema de segurança pública.

Após a recente decisão do Supremo Tribunal Federal, o atual prefeito de São Paulo Ricardo Nunes (MDB) já anunciou modificações, como a alteração do nome da guarda para Polícia Metropolitana.

Além disso, o prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes (PSD), já anunciou a criação da Força Municipal de Segurança, com as atribuições de policiamento ostensivo, inicialmente em região turística.

Segundo Rodas (2025), a criação da Força Municipal de Segurança da Cidade do Rio de Janeiro tem como objetivo reforçar a segurança pública na capital fluminense, contando com um efetivo estimado de 13 mil agentes em oito anos. A iniciativa, amparada por decretos municipais, visa complementar a atuação da Guarda Municipal e ocorre em meio ao plano federal de integração das forças de segurança e à suposta inércia do governo estadual diante da criminalidade.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha delimitado a atuação das guardas municipais à proteção de bens, serviços e instalações municipais (art. 144, §8º), a evolução legislativa e jurisprudencial vem ampliando seu escopo de atuação.

A Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) já havia consolidado sua natureza de órgão de segurança pública, conferindo-lhes maior autonomia e prerrogativas operacionais.

Agora, com a decisão do STF no Recurso Extraordinário (RE) 608.588, a guarda municipal passa a ter respaldo constitucional para realizar policiamento ostensivo, o que pode acelerar sua conversão em forças policiais municipais formalmente estabelecidas.

Nos concursos públicos, essa decisão pode resultar em algumas mudanças, como a definição de novos requisitos para ingresso, maior rigor nos testes físicos e psicológicos, além da alteração do conteúdo programático do certame.

Segundo o secretário de Segurança Urbana de São Paulo, caso seja necessário, a academia de formação da GCM poderá atualizar a capacitação dos guardas para atender às novas atribuições. Ele ressaltou que a corporação já possui formação adequada, mas que eventuais treinamentos serão disponibilizados conforme as mudanças previstas pelo prefeito Ricardo Nunes para a transformação da GCM em Polícia Metropolitana (Metrópoles, 2025).

Inclusive, com a expansão de vagas, um exemplo claro e recente é do Rio de Janeiro, como anteriormente citado por Rodas (2025), a expectativa é que a nova Força Municipal de Segurança do Rio de Janeiro seja composta por aproximadamente 13 mil agentes nos próximos oito anos, representando cerca de 30% do efetivo da Polícia Militar do estado em 2024.

Quanto aos efeitos sociais, pode-se considerar que a medida trará benefícios, especialmente diante do aumento da violência nos últimos anos, com maior impacto nas grandes metrópoles, como São Paulo e Rio de Janeiro.

De acordo com o secretário de Segurança Urbana de São Paulo, Orlando Morando, a recente decisão do STF permitirá que a Guarda Civil Metropolitana (GCM) da cidade realize buscas em residências e estabelecimentos comerciais durante flagrantes, além de efetuar revistas em veículos e suspeitos em vias públicas, o que antes não era autorizado. Essa ampliação das atribuições possibilita que a GCM aprofunde investigações sobre crimes, como furtos e roubos, ao identificar indícios de irregularidades (Metrópoles, 2025).

Conforme dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2019, cerca de 18,3% da população brasileira com 18 anos ou mais sofreu algum tipo de agressão psicológica, física ou sexual no período de um ano. Além disso, aproximadamente 12% das vítimas relataram ter deixado de realizar atividades habituais devido à violência sofrida (IBGE, 2021).

Segundo Hoinatski (2024), a transformação das Guardas Municipais em Polícias Municipais reflete uma necessidade de adaptação das forças de segurança às realidades locais, promovendo maior eficiência no combate à criminalidade e no fortalecimento da ordem pública.

Observa-se uma clara tendência de ampliação das atribuições das Guardas Municipais, especialmente nas regiões metropolitanas. Além disso, essa transição não apenas responde a demandas sociais por maior segurança, mas também permite a construção de um modelo institucional mais cooperativo e integrado às comunidades.

Em 2021, o Supremo Tribunal Federal (STF) através da ação direta de inconstitucionalidade 5.538 decidiu, por maioria, que todos os integrantes das guardas municipais do país têm direito ao porte de armas de fogo, independentemente do tamanho da população do município.

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 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 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.538. Relator: Ministro Alexandre de Moraes).

Assim, as recentes decisões têm contribuído para legitimar essa mudança, incentivando propostas que ampliam o papel das guardas no sistema de segurança.

## CONCLUSÃO

A recente evolução jurisprudencial sobre as Guardas Municipais evidencia uma clara tendência nacional para sua transformação em Polícias Municipais.

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário (RE) 608.588, aliada ao reconhecimento da constitucionalidade do policiamento ostensivo e comunitário por essas instituições, demonstra um movimento irreversível de ampliação de suas funções dentro do sistema de segurança pública.

Pode-se dizer que o cenário sugere que, nos próximos anos, a atuação das Guardas Municipais será cada vez mais próxima da das Polícias Militares e Cíveis, consolidando-se como uma força essencial na manutenção da ordem pública nos municípios brasileiros.

Essa mudança trará impactos significativos, tanto no campo normativo quanto na estrutura organizacional das corporações. No âmbito dos concursos públicos, a transição para Polícias Municipais pode implicar novos requisitos para ingresso, como maior rigor nos testes físicos e psicológicos, além da ampliação do conteúdo programático para contemplar temas como policiamento ostensivo, táticas operacionais e investigações preliminares.

Além disso, o aumento da demanda por efetivo pode gerar um crescimento na oferta de vagas, tornando essas carreiras ainda mais atrativas para os candidatos.

Para a sociedade, a transformação das Guardas Municipais pode representar um reforço na segurança pública, especialmente em um contexto de crescente violência urbana. Com maior autonomia e atribuições ampliadas, as novas Polícias Municipais poderão atuar de forma mais eficaz na prevenção e repressão ao crime, além de oferecer uma presença policial mais próxima das comunidades.

No entanto, essa transição também pode gerar impactos na relação entre as Guardas Municipais e as Polícias Militares. A ampliação das atribuições das Guardas pode levar a uma

reconfiguração do sistema de segurança pública, exigindo uma nova dinâmica de cooperação entre essas forças. Questões como a sobreposição de competências e a necessidade de integração entre os diferentes órgãos de segurança precisarão ser debatidas para evitar conflitos institucionais e garantir uma atuação coordenada e eficiente.

Diante desse cenário, é possível afirmar que o Brasil caminha para um modelo em que as Guardas Municipais desempenharão um papel cada vez mais relevante na segurança pública, consolidando-se como uma nova força policial municipal. Esse processo exigirá ajustes normativos, investimentos em capacitação e um esforço conjunto para garantir que essa transformação resulte em benefícios efetivos para a sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Lei nº 13.866, de 1º de julho de 2004. Dispõe sobre a organização e as atribuições das Guardas Municipais no Município de São Paulo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jul. 2004. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13866-de-01-de-julho-de-2004>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 ago. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm). Acesso em: 24 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.538. Requerente: Partido Verde e Democratas. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 1º de março de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755878926>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2025.

HOINATSKI, Rodrigo. **O flagrante em abordagens da Guarda Municipal: questões de competência e legitimidade**. Revista Brasileira de Direito e Vigilância, Curitiba, v. 10, n. 12, 2024. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/76035>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). PNS 2019: em um ano, 29,1 milhões de pessoas de 18 anos ou mais sofreram violência psicológica, física ou sexual no Brasil. Agência de Notícias IBGE, 25 out. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30660-pns-2019-em-um-ano-29-1-milhoes-de-pessoas-de-18-anos-ou-mais-sofreram-violencia-psicologica-fisica-ou-sexual-no-brasil>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2025.

KOPITKE, Alberto. **Guardas Municipais: entre a tentação da tradição e o desafio da inovação**. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 72-87, ago./set. 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/6888/688876725005.pdf>. Acesso em: 21/02/2025.

METRÓPOLES. **Nova GCM fará buscas em casas e veículos e terá controle do MPSP**. 25 fev. 2025. Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/nova-gcm-fara-buscas-em-casas-e-veiculos-e-tera-controle-do-mpsp>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2025.

RODAS, Sérgio. **Jurisprudência do STF legitima criação de força municipal armada do Rio**. Consultor Jurídico, 23 jan. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jan-23/jurisprudencia-do-stf-legitima-criacao-de-nova-forca-municipal-armada-do-rio/>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Certidão de Julgamento – Recurso Extraordinário 608.588. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 20 fev. 2025. Disponível em:



<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3832832&numeroProcesso=608588&classeProcesso=RE&numeroTema=656> Acesso em: 23 de fevereiro de 2025.