

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N.º 288/2025

TEMA 656 – LIMITES DA ATUAÇÃO LEGISLATIVA LOCAL PARA DISCIPLINAR AS ATRIBUIÇÕES DAS GUARDAS MUNICIPAIS DESTINADAS À PROTEÇÃO DE BENS, SERVIÇOS E INSTALAÇÕES DO MUNICÍPIO

1. INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o **Tema 656**, consolidou entendimento sobre os limites da atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município.

2. DESENVOLVIMENTO

A controvérsia em análise é objeto do **Recurso Extraordinário RG/RE n.º 608.588 – SÃO PAULO**¹, com repercussão geral (**Tema 656**), após o Tribunal de Justiça de São Paulo declarar a inconstitucionalidade do dispositivo legal (artigo 1º, inciso I, da Lei do Município de São Paulo n.º 13.866/04²) em sede de **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 1547430000 SP**³. O caso que chegou à Corte em 2010, discutia os limites da competência legislativa municipal na regulamentação das atribuições das guardas municipais, reafirmando a necessidade de observância estrita das competências constitucionalmente estabelecidas. O cerne do debate envolve a compatibilidade entre a autonomia dos municípios para legislar sobre questões locais e a competência concorrente ou exclusiva da União e dos Estados em matéria de segurança pública.

Em síntese, a Câmara Municipal de São Paulo, no dispositivo supracitado, ultrapassou os limites estabelecidos pelo **artigo 147, da Constituição do Estado**⁴ ao atribuir à Guarda Civil Metropolitana funções típicas de polícia, como o policiamento preventivo e comunitário, por meio da **Lei Municipal n.º 13.866/04**, que reproduz o disposto no **artigo 144, § 8º, da**

¹ Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/311629129/inteiro-teor-311629139>. Acesso em data de 01/08/2025.

² **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; [destacamos]

³ **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.** (TJ-SP - ADI: 1547430000 SP, Relator.: Maurício Ferreira Leite, Data de Julgamento: 10/12/2008, Órgão Especial, Data de Publicação: 05/02/2009) [destacamos]

Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/2607741>. Acesso em data de 01/08/2025.

⁴ **Artigo 147** - Os Municípios poderão, por meio de lei municipal, constituir guarda municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, obedecidos os preceitos da lei federal. [destacamos]



Constituição Federal⁵, qual restringe a atuação das guardas municipais à proteção de bens, serviços e instalações do município.

Conforme registrado no Portal do **Supremo Tribunal Federal (STF)**, a Corte decidiu que é constitucional a elaboração de leis municipais que autorizem guardas municipais a atuar em ações de segurança urbana. Tais normas, no entanto, devem observar limites, de modo a não se sobreponem às atribuições das polícias Civil e Militar — cujas competências são definidas pela Constituição e por legislações estaduais —, mas sim atuem em cooperação com elas. O tema foi analisado no julgamento do Recurso Extraordinário supracitado, reconhecido como de repercussão geral (**Tema 656**), o que implica que a decisão do **STF** deverá ser observada pelos demais tribunais em casos que envolvam a delimitação das funções das guardas municipais.

Ainda, conforme entendimento firmado pela **Suprema Corte**, as guardas municipais não detêm competência para investigar, ao passo que, a **Constituição Federal de 1988** não às atribui competências típicas de polícia ostensiva (como as da Polícia Militar) ou investigativa (como as da Polícia Civil), não as equiparando a "polícias municipais". Enquanto as polícias tradicionais, em razão do monopólio estatal da força pública, estão sujeitas a controle externo pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, as guardas municipais não possuem esse mesmo regime de fiscalização. Todavia, é constitucional a criação de leis municipais que os autorize a atuarem em ações de segurança urbana, desde que respeitados os limites constitucionais e sem sobrepor-se às atribuições exclusivas das polícias Civil e Militar, reguladas pela Constituição e normas estaduais, pois, exercem atividades de segurança pública com atribuições restritas, sendo sua atuação predominantemente preventiva, voltada à proteção de bens, serviços e instalações municipais, sem poder de investigação criminal ou repressão ampla.

Assim, ainda que integrem o Sistema Único de Segurança Pública, as guardas municipais não possuem status equiparável ao das polícias, uma vez que sua atuação se restringe, por exemplo, ao patrulhamento de escolas, postos de saúde e demais equipamentos públicos municipais, com o objetivo de prevenir danos ao patrimônio ou assegurar a proteção de usuários. Em casos excepcionais, podem conduzir buscas pessoais, desde que fundamentadas em justa causa e diretamente relacionadas às suas funções institucionais – sem, contudo, adquirir competência para investigações ou atuação no combate ao crime organizado, atividades reservadas exclusivamente às polícias. Desse modo, embora não se equiparem a cidadãos comuns, também não detêm as prerrogativas das forças policiais, devendo sua conduta sempre respeitar os limites legais estabelecidos para sua atuação.

⁵**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. (Vide Lei nº 13.022, de 2014)



A Corte ainda destacou que qualquer tentativa de ampliação indevida das funções das guardas municipais, pode gerar conflitos jurídicos e administrativos. Desse modo, a atuação deve seguir um contexto de cooperação institucional, respeitando os limites constitucionais.

Como resultado do julgamento com repercussão geral, a decisão possui efeito vinculante e deve ser observada por todas as instâncias do judiciário em casos semelhantes, se aplicando em casos análogos, equilibrando a autonomia municipal com a repartição constitucional de competências na segurança pública.

Nos termos da tese fixada, no julgamento do **Recurso Extraordinário** com repercussão geral (**Tema 656**) **RGRE 608588 SP**⁶, ficou consolidado o seguinte entendimento:

Tese Firmada: 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. [destacamos]

Com base nesse entendimento, restaram pacificados os limites constitucionais da atuação legislativa municipal quanto à definição das atribuições das guardas municipais. Ficou assegurado que sua função primordial deve permanecer voltada à proteção de bens, serviços e instalações do município, sendo imprescindível que a legislação local observe as normas gerais estabelecidas pelo Congresso Nacional, especialmente aquelas previstas no Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei Federal n.º 13.022/2014), sem invadir as competências exclusivas das Polícias Civil e Militar. A decisão do STF, ao harmonizar a autonomia dos municípios com a repartição constitucional de competências, consolidou o entendimento de que as guardas municipais podem exercer atividades de segurança urbana de forma preventiva e cooperativa, desde que submetidas ao controle externo do Ministério Público e afastadas de qualquer atuação investigativa ou de natureza própria da polícia judiciária.

3. CONCLUSÃO

Com o julgamento do **Tema 656, pelo Supremo Tribunal Federal**, a jurisprudência consolidou o entendimento de que é constitucional a atuação das guardas municipais em ações

⁶ 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. (STF - RE: 608588 SP 9034981-58.2007.8.26.0000, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 23/05/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 07/06/2013). [destacamos]

Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/311629129>. Acesso em data de 01/08/2025.



de segurança urbana, desde que observados os limites fixados pela Constituição Federal. Assim, os municípios podem legislar sobre o tema, mas sem atribuir às guardas municipais funções típicas das polícias Civil e Militar, como investigação criminal ou repressão ao crime organizado. A atuação das guardas deve permanecer voltada à proteção de bens, serviços e instalações municipais, em caráter preventivo e em cooperação com os demais órgãos de segurança pública, sob controle do Ministério Público. A decisão, com repercussão geral, vincula todas as instâncias judiciais na aplicação em casos semelhantes e garante equilíbrio entre a autonomia legislativa municipal e a repartição constitucional de competências na área da segurança pública.

Adamantina/SP, 04 de agosto de 2025.

Monisa Dalantonia dos Santos
Consultora Responsável pela Elaboração



Documento assinado digitalmente

MONISA DALANTONIA DOS SANTOS

Data: 04/08/2025 09:56:11-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Eduardo Franco da Silva
Sócio Diretor Responsável pela Revisão e Aprovação

**EDUARDO
FRANCO DA
SILVA:121175428
67**

Assinado de forma digital
por EDUARDO FRANCO
DA SILVA:12117542867
Dados: 2025.08.04
10:32:42 -03'00'

