

NOTA TÉCNICA nº 8

GUARDA MUNICIPAL E LAVRATURA DE TCO

Realização:

Secretaria Especial de Políticas Criminais

Centro de Apoio Operacional Criminal – CAOCrim

15/07/2020

NOTA TÉCNICA N° 8

GUARDA MUNICIPAL E LAVRATURA DE TCO

Em razão de vários questionamentos apresentados ao Centro de Apoio Operacional Criminal – CAOCRIM, passamos a analisar, ainda que brevemente, a possibilidade da Guarda Municipal participar de investigação criminal e lavrar termo circunstanciado de ocorrência.

O debate não é novo. Os questionamentos ressurgiram em razão da recente decisão do STF na ADI 3954 e que possibilitou a nova pretensão de a Guarda Municipal participar de investigações e lavrar TCO, em especial porque a instituição conta com a atuação em mais de 1.100 municípios brasileiros.

A pretensão, contudo, não merece ser acolhida, com o devido respeito.

A decisão do STF na ADI 3954 refere-se ao julgamento unânime do Plenário Virtual, de março de 2020, quando foi negado provimento ao Agravo Regimental interposto pela ADEPOL, com pedido de declaração de inconstitucionalidade do Provimento nº 4/99, do

Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina, que autoriza os Juízes de Direito a receberem diretamente Termos Circunstanciados de Ocorrência lavrados por policiais militares, nos termos do artigo 69 da Lei 9.099/95.

A citada decisão dá respaldo à inúmeras legislações, em especial estaduais, que, partindo da premissa de que o termo 'autoridade policial' expresso na Lei 9.099/95 não se limita à Polícia Judiciária (Polícia Civil e Polícia Federal), abrangendo demais órgãos de segurança pública elencados no artigo 144 da Constituição Federal, fomentavam a elaboração do TCO pelas polícias militares.

A referida extensão, contudo, deve ter limites.

O STJ tem decidido que nada impede os guardas municipais de efetuarem prisões em flagrante, pois, como dispõe o art. 301 do CPP, qualquer do povo pode e as autoridades devem fazê-lo:

“Nos termos do artigo 301 do Código de Processo Penal, qualquer pessoa pode prender quem esteja em flagrante delito, de modo que inexistente óbice à realização do referido procedimento por guardas municipais, não havendo, portanto, que se falar em prova ilícita no caso em tela. Precedentes” (RHC 94.061/SP, j. 19/4/2018).

De fato, se qualquer pessoa que eventualmente se depare com alguma das situações do art. 302 do CPP pode efetuar a prisão do criminoso, não há razão lógica para impedir que o mesmo seja

feito por guardas municipais, de resto tratados como agentes **auxiliares** de segurança pública pelo ordenamento constitucional e infraconstitucional.

Com efeito, o debate não se alicerça na possibilidade da prisão em si – que, como já ressaltamos, pode ser levada a efeito por qualquer pessoa –, mas na possibilidade de que guardas municipais confeccionarem o Termo Circunstaciado de Ocorrência.

Na qualidade de agentes de segurança, salvo no caso de flagrante – repise-se - **devem exercer um papel de cooperação, jamais de protagonismo.** Essa impressão parece se reforçar a partir da edição da Lei nº 13.022/2014, que, em seu art. 5º, estabelece competências específicas que abrem espaço para que as guardas municipais **atuem em colaboração com os demais órgãos de segurança. É o que se extrai dos incisos III, IV, V, XIV e XVI:**

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

(...)

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;

(...)

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;

(...)

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”.

Não se pode perder de vista que a própria Lei 13.022/14 está sendo questionada no STF por meio de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 5156), exatamente sob o fundamento de que estabelece para as guardas municipais funções exclusivas das polícias. Tem-se também notícia de que o Tribunal de Justiça de São Paulo julgou inconstitucional dispositivo de lei municipal da capital que estabelece como atribuição da guarda o exercício, na cidade de São Paulo, de “policiamento preventivo e comunitário, promovendo a mediação de conflitos e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos” (ADI nº 154.743-0/0-00, j. em 10.12.2008). A decisão foi objeto de recurso extraordinário – ainda pendente de julgamento –, e, na decisão em que reconheceu a repercussão geral, o STF sinalizou que as leis disciplinando as atribuições das guardas municipais podem estar extrapolando os limites do art. 144, § 8º, da CF/88:

“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 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”.

Registramos, ainda, que a Justiça de Araçatuba deferiu pedido do MPSP local, em [Ação Civil Pública](#), e condenou a Guarda Municipal, representada pela Prefeitura Municipal, a se abster de efetuar atividades próprias de polícia, tais como investigações, diligências para apuração de crimes, abordagens e revistas em pessoas, limitando-se na hipótese de notícia de ocorrência de crime, de comunicar às autoridades competentes, salvo situação de flagrante delito, limitada sua atuação nos termos de sua competência constitucional e legal ([clique aqui](#)).

Dentro desse espírito, e para não se alargar campo fértil para controvérsias, preferindo-se a segurança jurídica, é importante estabelecer definitivamente e com precisão o campo de atuação

das guardas municipais para evitar que se perpetue a dúvida e para viabilizar, em um setor importante como a segurança pública, o planejamento e a atuação adequados.

São Paulo, 15 de julho de 2020

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL CRIMINAL