Cognitio Juris
ISSN 2236-3009

MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA: A ATUAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL NA JURISPRUDÊNCIA DO STF E STJ

MUNICIPALIZATION OF PUBLIC SECURITY: THE ROLE OF THE MUNICIPAL GUARD IN THE JURISPRUDENCE OF THE SUPREME COURT AND SUPERIOR COURT OF JUSTICE

Artigo submetido em 29 de junho de 2023
Artigo aprovado em 16 de julho de 2023
Artigo publicado em 31 de julho de 2023

Cognitio Juris
Ano XIII – Número 48 – Julho de 2023
ISSN 2236-3009

.

Autor:
Edinaldo Inoçêncio Ferreira Júnior[1]

.

RESUMO: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça no quesito da municipalização da segurança pública no que tange a atuação da guarda municipal vem sendo objeto de diversas embates, devido as particularidades que os órgãos de segurança pública possuem de acordo com a Constituição. Ressalta-se que as funções de ambas as polícias em contraponto com as características da guarda municipal em alguns momentos se cruzam, frente a esse cruzamento se faz relevante o aprofundamento nos

quesitos pertinentes, fazendo-se necessário pontuar no corpo desse artigo, a visão do judiciário, frente as particularidade envolvidas no exercício, objetivando pontuar sobre o possíveis abusos de autoridade ofertados na atuação da guarda municipal e utilizando de pesquisa bibliográfica para responder as demandas e pontuando a necessidade da municipalização da segurança publica, onde sua utilização por parte dos Municípios, demanda uma limitação dos atos vinculados, abrangendo os atos considerados exclusivos da polícia em si, sendo um dos objetos do presente estudo.

Palavras-chave: Guarda Municipal. Lei. Polícia. Segurança Pública.

Abstract: The jurisprudence of the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice regarding the municipalization of public security regarding the performance of the municipal guard has been the object of several clashes, due to the particularities that public security bodies have in accordance with the Constitution. It should be noted that the functions of both police forces, in contrast to the characteristics of the municipal guard, at times intersect, in view of this intersection, it is relevant to deepen the relevant questions, making it necessary to point out in the body of this article, the view of the judiciary, in view of the particularities involved in the exercise, aiming to point out the possible abuses of authority offered in the performance of the municipal guard and using bibliographical research to respond to the demands and punctuating the need for the municipalization of public security, where its use by the Municipalities, it demands a limitation of the linked acts, covering the acts considered exclusive of the police itself, being one of the objects of the present study.

Keywords: Law. Municipal guard. Police. Public security.

RESUMEN: La jurisprudencia del Tribunal Supremo Federal y del Tribunal Superior de Justicia en relación con la municipalización de la seguridad pública y el papel de la guardia municipal ha sido objeto de diversos debates debido a las particularidades que los organismos de seguridad pública tienen según la Constitución. Se destaca que las funciones de ambas

policías, en contraposición con las características de la guardia municipal, en ocasiones se superponen, por lo que es relevante profundizar en los aspectos pertinentes, señalando en este artículo la visión del poder judicial frente a las particularidades implicadas en su ejercicio, con el objetivo de destacar los posibles abusos de autoridad en la actuación de la guardia municipal y utilizando la investigación bibliográfica para responder a las demandas y resaltar la necesidad de la municipalización de la seguridad pública, donde su utilización por parte de los municipios requiere una limitación de los actos vinculados, incluyendo aquellos considerados exclusivos de la policía en sí misma, siendo uno de los objetos del presente estudio.

Palabras clave: Guardia Municipal. Ley. Policía. Seguridad Pública.

1 INTRODUÇÃO

A Guarda Municipal é uma instituição presente em diversas cidades do Brasil, responsável pela proteção do patrimônio público, bem como pela manutenção da segurança e ordem pública em áreas específicas do município. A Guarda Municipal sendo uma instituição de segurança pública municipal, fazendo uso do poder de polícia conferido aos municípios por meio do artigo nº 144, parágrafo 8º da Constituição Federal, juntamente através do Estatuto das Guardas Municipais no que tange a Lei Federal 13.022/2014 e da Lei Federal 13.675/2018, que inaugura o Sistema Único de Segurança Pública onde disciplina a organização e seu funcionamento, através dos órgãos de segurança pública afirmando que as guardas municipais são órgãos integrantes operacionais do bojo representado pelo sistema único de segurança pública. Frente a municipalização da segurança, na atuação das guardas municipais, ainda que legalmente resguardadas no seu Estatuto e nas outras legislações já apontadas como segurança pública, vem sendo objeto recorrente de posicionamentos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

2 A GUARDA MUNICIPAL NA JURISPRUDÊNCIA DO STF E STJ

A função da polícia é garantir a manutenção da paz e ordem pública por meio de ações preventivas e ostensivas. Durante a execução de suas tarefas, a polícia tem autonomia e discricionariedade para lidar com as atividades de policiamento diariamente. A Guarda Municipal, por sua vez, também atua como uma polícia municipal, assumindo funções de policiamento dentro da regulamentação atual. Portanto, é razoável estender o termo polícia à Guarda Municipal. A executoriedade da atividade de policiamento, no âmbito ostensivo e preventivo foram conceituados por Bittner, segundo três modos de execução, complementares e distintos:

Uma das abordagens envolve as técnicas de negociação empregadas como meios de persuasão para assegurar a submissão. A segunda consiste em usar antecipadamente os meios coercitivos, tais como intimidação e ameaças, para obter a submissão. A terceira se vale da proeza física, ..., nenhum policial em campo evita completamente a barganha ou a intimidação, e nenhum se dá o direito de desprezar inteiramente a confiança na força física (BITTNER, 2003, p. 20).

A atuação dos agentes públicos é através dos poderes conferidos pela administração pública, e esse poder deve ser usado com moderação e de acordo com as normas legais, morais e de interesse público. Caso contrário, o agente pode ser sujeito a medidas corretivas, devido ao abuso de autoridade, que é previsto na Lei Federal de nº 4.898/1965. Essa lei define o abuso de autoridade como a ação de um agente público que age além de sua competência ou fora do previsto por lei para o desempenho do Poder Público. São considerados autoridades aqueles que exercem cargo, emprego ou função pública, militar ou civil, ainda que provisoriamente e sem remuneração. Aqueles que incorrem nos tipos de abuso de autoridade estão sujeitos a sanções de ordem penal, cível e de ordem administrativa. (MEIRELES, et al., 2016). Tem-se como finalidade na composição da lei de abuso de autoridade, no que tange a punição, aquelas condutas ilícitas que são realizadas pelos agentes vinculados ao Estado que não estejam contemplados no Código Penal ou ainda em legislação extravagante diversa. Dessa forma, evidencia-se o seu caráter auxiliar. Dessa forma:

A Lei de Abuso de Autoridade foi concebida para incriminar os abusos genéricos ou inominados de autoridade, isto é, para abranger os fatos não previstos como crime no Código Penal ou em leis especiais, tendo em conta que vários dos crimes funcionais, como o peculato, a corrupção, a concussão, os crimes de prefeitos ou aqueles previstos na Lei de Licitações podem consubstanciar-se em abuso da autoridade do funcionário público. São subsidiários em relação aos previstos no Código Penal e em outras leis especiais que sejam caracterizados por abusos de autoridade do servidor, mas descritos de modo mais específico (LIMA, 2015).

Os crimes elencados pela Lei nº 4.898/1965 compreende o contexto de ação quanto também de. Embora seja percebido que o mais comum de se verificar é a prática comissiva, onde tem-se o abuso de autoridade ocorrendo, por omissão da autoridade, toda vez que estiver presente a necessidade e dever de se atuar frente ao abuso causado por terceiro. (LIMA et al., 2015). Ressalta-se, porém, que é indispensável haja vista a conduta dolosa, com o a característica do especial estado de ânimo de agir, sendo claro também o fim de abusar, ou ainda, de fazer uso com excesso ou de forma a desviar a autoridade ora concedida ao servidor. (LIMA et al., 2015). Percebe-se duas formas no que diz respeito ao abuso, sendo a primeira considerada como excesso de poder, onde ocorre quando o agente cujo sua atuação vai além de sua discricionária competência. Já a segunda considera-se como por desvio de poder, restando claro, quando o agente se distancia do interesse público. (CARVALHO FILHO et al., 2014). Entende-se, como excesso de poder:

É a forma de abuso própria da atuação do agente fora dos limites de sua competência administrativa. Nesse caso, ou o agente invade atribuições cometidas a outro agente, ou se arroga o exercício de atividades que a lei não lhe conferiu. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 48-49).

A Lei de Abuso de Autoridade no seu artigo 4º, em sua aliena h), é de suma relevância para a competência no que tange as guardas municipais. Anteriormente a Lei nº 13.022/2014,

houve muitas ações judiciais por abuso de autoridade cujos agentes figuravam na função de guardas municipais, grande volume ocorreu no Estado de São Paulo, principalmente em prisões cujo fundamentos era por fundada suspeita. Por sua vez, os agentes municipais podem vir a cometerem o abuso de autoridade ao fazerem uso de conceitos, regras e funções que ora entende-se como exclusivas das Polícias Militares, conforme preconizado no Decreto presidencial de nº 88.777/1983. Exemplificando, o conceito de ostensividade no policiamento é definido como exclusividade da ação policial no âmbito das Polícias Militares em que os homens ou a fração da tropa engajada devem ser identificados ostensivamente pelo uso da farda, equipamento ou ainda pela viatura, cujo objetivo tem-se como a manutenção da paz e da ordem e pública. As ações concretas das guardas municipais que são mais provenientes de ocorrência no que tange ao conceito de abusos de autoridade, de forma exemplificativa, são o de caracterização de apoio ao órgão vinculado ao trânsito do Município, onde ao se deparar com indivíduos em situação de prática delituosa, ao proceder com a prisão e na condução do ora detido até a autoridade competente. Segundamente, quando do patrulhamento de ordem preventiva nos logradouros públicos, podendo ainda ocorrer a apreensão de indivíduos mediante o flagrante do delito. Pontuando nessa seara o Superior Tribunal de Justiça, onde se tem admitido sua legitimidade:

Recurso ordinário em habeas corpus. embriaguez ao volante (artigo 306 do código de trânsito brasileiro). alegada nulidade do auto de prisão. flagrante realizado por guardas municipais. possibilidade. inteligência do artigo 301 do código de processo penal. mácula inexistente.

Nos termos do artigo 301 do Código de Processo Penal, qualquer pessoa pode prender quem esteja em flagrante delito, razão pela qual não há qualquer óbice à realização do referido procedimento por guardas municipais, sendo certo, ainda, que a lei processual penal, em momento algum, exige que policiais civis ou militares sejam acionados para que dêem suporte ou apoio a quem esteja efetuando a prisão, como aventado na impetração. Precedentes. (STJ RHC 45173 SP, Relator Min. Jorge Mussi, 5.ª turma, julgado em 06/05/2014,

DJe de 14/05/2014).

Verifica-se de forma exemplificativa também, quando em decorrência de busca pessoal ou ainda a domiciliar, com suspeita fundamentada, onde o Superior Tribunal de Justiça pronúncia:

Penal. Processo penal. Habeas corpus. arts. 33, caput, da lei 11.343/06 e 16, parágrafo único, iv, da lei 10.826/03. Busca domiciliar e pessoal. Alegação de ilicitude na efetivação prisão. Inocorrência. Tráfico ilícito de entorpecentes. Delito permanente.

Tratando-se de tráfico ilícito de substância entorpecente, crime de natureza permanente, cuja consumação se prolonga no tempo, a busca domiciliar e pessoal que culminou com prisão do paciente, mantendo em depósito drogas e na posse de arma de fogo, não constitui prova ilícita, pois ficou evidenciada a figura do flagrante delito, o que, a teor do disposto no art. 5º, inciso xi, da constituição federal, autoriza o ingresso, ainda que sem mandado judicial, no domicílio alheio (precedentes). (HC 126556 / SP, RELATOR MIN. FELIX FISCHER, 5.ª TURMA, JULGADO EM 29/10/2009, DJE 01/02/2010).

O Superior Tribunal de Justiça através de sua Sexta Turma corroborou a compreensão no que tange a guarda municipal não suportar exercer competências das polícias civis e militares por não estar elencada como órgão de segurança pública elencado pela Constituição. O exercício da guarda limita-se à proteção de instalações, serviços e bens do município, e somente em situações de caráter excepcional que esta deverá realizar a abordagens e proceder com buscas, relacionando-a diretamente ao fim da corporação. A relatoria destacou a importância da definição do entendimento sobre o tema presente, tendo em vista o expansionismo e a militarização dessas corporações. A Autorização para que cada município tenha sua própria guarda subordinada somente ao chefe do município e sem submissão ao controle externo seria potencialmente desordenado. Dessa forma, no caso concreto, as evidências colhidas em busca pessoal realizada pela guarda municipal durante sua ronda

rotineira foram consideradas ilícitas e a condenação do indivíduo por tráfico, anulada. No entanto, há no Supremo Tribunal Federal uma ação direta de inconstitucionalidade, cujo questionamento se pauta na constitucionalidade da Lei nº 13.022 de 2014, frente ao eventual choque de competência entre a Polícia Militar e a Guarda Municipal por estarem alocados na Segurança Pública, frente a realizarem o policiamento de ordem preventiva e ostensiva. Juntamente com o Superior Tribunal de Justiça, se tem outros tribunais decidindo na contextualização de desviar o abuso de autoridade no exercício das guardas, quando estes efetuarem prisões em flagrante com fundada suspeita, ou ainda, apenas por agirem como agentes de segurança pública. Todavia o Acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no julgamento da Apelação:

Responsabilidade civil. Encaminhamento dos suspeitos de desvio de bens públicos para prestar depoimento na delegacia de polícia. Abuso de autoridade não evidenciado. Dano moral não configurado. Nulidade da sentença não verificada. Cerceamento de defesa inexistente.

No caso em exame, a responsabilidade civil do Estado, é objetiva, conforme disposto no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal, devendo ser examinados os fatos, o nexo de causalidade e o dano. O encaminhamento dos suspeitos de desvio de bens públicos, após abordagem da guarda municipal durante atividade suspeita praticada pelos autores e denunciada por cidadã devidamente identificada, não configura abuso de autoridade, na ausência de qualquer elemento capaz de afastar a acusação naquele momento. Ausente ilícito, não procede o pleito indenizatório contra o ente público. Apelação não provida. (TJ-RS – AC: 70050548858 RS, Relator: Marcelo Cezar Muller, Data de Julgamento: 13/12/2012, Décima Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 06/02/2013).

Nestes últimos julgamentos vemos surgir uma figura do desvio de poder, onde consiste na característica de abuso através da ação do agente intentar fim alheio daquele permitido pela legislação. Assim sendo, desviando-se de seu poder e praticando uma conduta ilegítima

(CARVALHO FILHO, 2014). Sendo um vício denominado de desvio de finalidade, não deixando-se confundir com a especificação do abuso de autoridade. Pontua-se também que o STF tem diversos precedentes favoráveis à tese de que os guardas municipais exercem a atividade de segurança pública, atendimento este, essencial as necessidades da comunidade, e, portanto, a competência para julgar greves dos guardas municipais não seria da Justiça do Trabalho. Um caso de repercussão geral em 2017 confirmou essa posição.

3 METODOLOGIA

A metodologia adotada para a realização deste estudo sobre a municipalização da segurança pública e a atuação da Guarda Municipal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) envolveu diferentes etapas que foram fundamentais para a coleta, análise e interpretação dos dados. Inicialmente, foi realizada uma extensa revisão bibliográfica, buscando-se fontes confiáveis e atualizadas que abordassem os aspectos teóricos e práticos relacionados ao tema em questão. Foram consultados livros, artigos científicos, dissertações, teses e documentos normativos que tratam da municipalização da segurança pública e da atuação da Guarda Municipal, tanto do ponto de vista jurídico quanto da área de segurança pública. Essa revisão bibliográfica permitiu obter um embasamento teórico consistente, compreender os conceitos fundamentais e identificar os principais debates e perspectivas sobre o assunto.

Em seguida, foi realizada uma pesquisa minuciosa nas bases de dados do STF e do STJ para identificar a jurisprudência relacionada ao tema em análise. Foram consultados acórdãos, súmulas, votos e demais documentos disponíveis que tratavam diretamente da municipalização da segurança pública e da atuação da Guarda Municipal. A análise dessa jurisprudência permitiu compreender os posicionamentos dos tribunais superiores, as decisões proferidas em casos semelhantes, os fundamentos jurídicos utilizados e as eventuais divergências existentes. Após a coleta dos dados jurisprudenciais, procedeu-se à análise e categorização dessas informações. Os casos foram agrupados de acordo com os

principais aspectos abordados, como a competência dos municípios para atuar na segurança pública, os limites de atuação da Guarda Municipal, as relações com as demais instituições de segurança, entre outros. Essa análise permitiu identificar os principais argumentos jurídicos utilizados pelos tribunais, as tendências e padrões na jurisprudência, bem como eventuais contradições ou pontos de divergência. A partir da análise dos dados coletados e categorizados, foram realizadas discussões e interpretações dos resultados, confrontando-os com as normas constitucionais, legais e princípios que regem a segurança pública e a atuação da Guarda Municipal. Foram consideradas também as contribuições da doutrina especializada e as perspectivas teóricas para uma compreensão mais aprofundada dos temas analisados.

Por fim, com base na análise dos dados e nas discussões realizadas, foram elaboradas as considerações finais do estudo. Nessa etapa, foram apresentadas as principais conclusões e reflexões sobre a jurisprudência do STF e do STJ em relação à municipalização da segurança pública e à atuação da Guarda Municipal, destacando-se aspectos relevantes, convergências e divergências jurisprudenciais, bem como lacunas e desafios a serem enfrentados nessa área. Dessa forma, a metodologia adotada neste estudo permitiu uma abordagem abrangente e fundamentada sobre o tema proposto, fornecendo subsídios para uma análise aprofundada da jurisprudência do STF e do STJ relacionada à municipalização da segurança pública e à atuação da Guarda Municipal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação da Guarda Municipal no contexto da segurança pública e a sua relação com o abuso de autoridade têm sido objeto de debates e discussões relevantes. A polícia, tanto a militar quanto a civil, desempenha um papel fundamental na manutenção da ordem e da paz pública, e a Guarda Municipal, por sua vez, pode ter funções complementares nesse sentido. No entanto, é importante ressaltar que a atuação dos agentes públicos deve se pautar pelos princípios da legalidade, moralidade e interesse público, evitando qualquer forma de abuso

de autoridade. O abuso de autoridade é uma conduta ilegal e abusiva por parte de agentes públicos, que ocorre quando eles agem além de suas competências ou de forma contrária ao que é estabelecido pela legislação. A Lei Federal nº 4.898 de 1965 tipifica os crimes de abuso de autoridade e estabelece as formas de conduta que configuram esse tipo de infração. É importante ressaltar que o abuso de autoridade pode ocorrer tanto por meio de ações quanto por omissões, e sua caracterização requer a presença do dolo, ou seja, a intenção clara de agir de forma abusiva.

No caso específico das Guardas Municipais, é fundamental aguardar a conclusão do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quanto ao alcance de suas competências. A alínea h do artigo 4º da Lei de Abuso de Autoridade é um elemento importante para a definição dessas competências, uma vez que estabelece que constitui abuso de autoridade "ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder". Essa questão é fundamental para delimitar o âmbito de atuação das Guardas Municipais e garantir que elas exerçam suas funções dentro dos limites legais e em conformidade com os princípios constitucionais. É necessário destacar que a segurança pública é uma responsabilidade conjunta entre os diferentes níveis de governo e as instituições responsáveis pela aplicação da lei. Nesse sentido, é fundamental que haja um trabalho conjunto entre as polícias militares, polícias civis e Guardas Municipais, com o objetivo de garantir a segurança e o bem-estar da população. Esse trabalho conjunto deve ser pautado pela transparência, pela prestação de contas e pelo respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Para evitar o abuso de autoridade e garantir uma atuação eficiente e dentro da legalidade, é essencial investir na formação, capacitação e valorização dos agentes de segurança pública, incluindo os membros das Guardas Municipais. Além disso, é fundamental que haja mecanismos eficazes de controle e fiscalização, tanto internos quanto externos, para garantir a observância dos princípios éticos e legais. Em suma, o tema do abuso de autoridade e a atuação da Guarda Municipal no âmbito da segurança pública são questões complexas e que

demandam uma reflexão aprofundada. A definição clara das competências, o respeito aos direitos dos cidadãos e a atuação dentro dos limites legais são elementos fundamentais para garantir a eficiência e a legitimidade das ações de segurança pública. O trabalho conjunto entre as instituições, a promoção da transparência e o fortalecimento dos mecanismos de controle são pilares essenciais para a construção de uma sociedade mais segura e justa.

5 REFERÊNCIAS

BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. São Paulo: EDUSP, 2003.

BRASIL, **Decreto-Lei 2848** (Código Penal Brasileiro), de 7 de dezembro de 1940. Publicado no Diário Oficial da União em 31/12/1940 Disponível em: <http://www.pl analto.gov.br/ccivil_03/ decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 20 de abril de 2023.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 15 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocomp ilado.htm> Acesso em: 20 de abril de 2023.

BRASIL, **Lei Federal nº 5.172,** de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 20 de abril de 2023.

BRASIL, **Lei Federal nº 4.898**, de 09 de dezembro de 1965. Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4898.htm>. Acesso em: 20 de abril de 2023.

BRASIL, **Lei Federal nº 13.022** de 08 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm>. Acesso em: 20

de abril de 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LIMA, Mauriti de Campos. **Análise jurídica da Lei n° 13.022 de 08/08/14 diante das atribuições constitucionais das Polícias Militares.** 2015. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

---

[1] Graduado em Gestão Pública pela Ulbra; Graduado em Direito pelo CEUNI-FAMETRO; Licenciado em Pedagogia pelo Centro Universitário EPET; Pós-graduado em Direito Militar pela Unibagozzi; Pós-graduado em Direito Ambiental; e em Criminologia e Direito Penal pela Uninter; Pós-graduando em Direito Público pela UEA; Advogado.