

## POSSÍVEIS VIOLAÇÕES POR PARTE DA GUARDA METROPOLITANA DE PALMAS/TO EM PRISÃO EM FLAGRANTE DELITO<sup>1</sup>

Haylon Vinicius Mesquita Teles<sup>2</sup>  
Odi Alexander Rocha da Silva<sup>3</sup>

**RESUMO:** A prisão em flagrante é uma medida crucial no enfrentamento à criminalidade, desempenhando papel fundamental na preservação da ordem pública e na garantia da segurança da sociedade. O estudo tem como objetivo analisar possíveis violações em prisões em flagrante delito realizadas pela Guarda Municipal metropolitana de Palmas, Tocantins. O estudo exploratório-descritivo utilizou métodos qualitativos, com pesquisa bibliográfica em fontes jurídicas e documental sobre a Guarda Municipal Metropolitana de Palmas. Analisou-se a legislação e relatórios de prisões em flagrante, com dados extraídos dos sistemas PPE/SINESP e eProc, focando no período de julho a dezembro de 2023. As prisões efetuadas pela Guarda foram examinadas, e as decisões judiciais nas audiências de custódia foram avaliadas quanto à sua legalidade. O estudo identificou a atuação concreta e relevante da Guarda Municipal de Palmas, Tocantins nas prisões em flagrante delito, indicando que a maioria delas foi convertida em liberdade provisória com restrições. Somente duas foram convertidas em prisões preventivas, entendendo o judiciário, portanto, que as alegações e justificações para manutenção da prisão cautelar não foram apresentadas. Ademais algumas queixas de excessos e realizações de diligências têm sido apresentadas contra a Guarda Metropolitana, indicando para possíveis descumprimento aos princípios constitucionais e direitos fundamentais, bem como, a execução de atribuições que fogem a legislação. As Guardas Municipais no Brasil, reconhecidas como órgãos de segurança pública com funções específicas, têm gerado debates sobre suas competências. Os tribunais superiores têm esclarecido essas funções, incluindo a capacidade de realizar prisões em flagrante, respeitando os limites legais. Ainda há discussões sobre as condições para tais prisões, mas está claro que as Guardas não devem realizar atividades de policiamento ostensivo ou investigativo. A formação jurídica contínua dos guardas é essencial para garantir a legalidade e a confiança da comunidade nas suas ações.

2605

**Palavras chaves:** Auto de Prisão em Flagrante. Guarda Metropolitana. Direitos Fundamentais e sociedade.

<sup>1</sup> Trabalho de Conclusão do Curso de Direito da Universidade Estadual do Tocantins – UNITINS.

<sup>2</sup> Graduando do Curso de Direito - Universidade Estadual do Tocantins – UNITINS.

<sup>3</sup> Professor Orientador. Doutor em Letras pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - Docente da Universidade Estadual do Tocantins – UNITINS.

**ABSTRACT:** Arrest in the act is a crucial measure in combating crime, playing a fundamental role in preserving public order and ensuring the safety of society. The study aims to analyze violations in arrests in flagrante delicto carried out by the Metropolitan Municipal Guard of Palmas, Tocantins. The exploratory-descriptive study used qualitative methods, with bibliographical research in legal and documentary sources about the Metropolitan Municipal Guard of Palmas. Legislation and reports of arrests in the act were analyzed, with data extracted from the PPE/SINESP and eProc systems, focusing on the period from July to December 2023. Arrests carried out by the Guard were examined, and judicial decisions in custody hearings were assessed for their legality. The study identified the concrete and relevant action of the Municipal Guard of Palmas, Tocantins in arrests in flagrante delicto, indicating that the majority of them were converted into provisional release with restrictions. Only two were converted into preventive detentions, with the judiciary understanding, therefore, that the allegations and justifications for maintaining precautionary detention were not presented. Furthermore, some complaints of excesses and due diligence have been filed against the Metropolitan Guard, indicating non-compliance with constitutional principles and fundamental rights, as well as the execution of duties that do not comply with legislation. The Municipal Guards in Brazil, recognized as public security bodies with specific functions, have generated debates about their competencies. Superior courts have clarified these functions, including the ability to make arrests in the act, respecting legal limits. There are still discussions about the conditions for such arrests, but the Guards must not carry out overt or investigative policing activities. Continuous legal training for guards is essential to ensure legality and community trust in their actions.

2606

**Keywords:** Arrest Notice in Flagrante. Metropolitan Guard. Fundamental Rights and society.

## INTRODUÇÃO

A prisão em flagrante é instituto jurídico fundamental, de natureza cautelar que visa garantir a ordem pública, a instrução criminal, a aplicação da lei penal e a efetividade da justiça criminal (Bitencour, 2021).

Sua importância, entretanto, não mitiga os direitos fundamentais dos cidadãos e nem mesmo os riscos de sua aplicação indevida e em desacordo com a legislação penal brasileira (Lima, 2022; Silva, 2022). Nesse sentido, há importante debate entre especialistas, doutrinadores, movimentos sociais e a própria sociedade acerca da aplicação adequada desse instituto jurídico, mormente acerca das práticas policiais.

A prisão em flagrante delito é uma das funções das instituições policiais e no Brasil, mais recentemente, das Guardas Municipais, atividade regulada pela Constituição Federal, Código de Processo Penal e legislações específicas.

Se de um lado, a aplicação desse instituto é fundamental e função importante das Guardas Municipais, de outro, as queixas de ilegalidades tem se acumulado em muitos municípios brasileiros em que atua essa instituição, entre elas a Guarda Municipal Metropolitana de Palmas, no estado de Tocantins.

Nesse contexto é essencial debater acerca da legalidade das prisões em flagrante realizadas pela Guarda Metropolitana de Palmas/TO, por ser uma medida importante no combate ao crime e na manutenção da segurança da sociedade. Logo é fundamental que essa medida seja realizada de acordo com a legislação penal brasileira e com respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.

O cerne desta pesquisa reside na análise criteriosa da legalidade das prisões em flagrante efetuadas pela Guarda Metropolitana de Palmas/TO. Serão examinados os aspectos jurídicos e constitucionais envolvidos, considerando os direitos fundamentais dos cidadãos, como a presunção de inocência, o direito à ampla defesa e o devido processo legal. A identificação de eventuais desvios legais possibilitará propostas para correções e aprimoramentos nas práticas adotadas.

2607

A análise da legalidade das prisões em flagrante realizadas pela Guarda Metropolitana de Palmas/TO permitirá identificar possíveis violações à legislação penal e aos direitos fundamentais dos cidadãos. A partir dessas identificações, podem surgir propostas e medidas para a melhoria das práticas adotadas, visando garantir a segurança jurídica e a proteção dos direitos fundamentais da coletividade.

Além disso, o tema escolhido tem relevância social e jurídica, uma vez que a prisão em flagrante é uma das medidas mais utilizadas pelas autoridades policiais na prevenção e combate ao crime. Assim, a análise da legalidade das prisões em flagrante realizadas pela Guarda Metropolitana de Palmas/TO contribuirá para o aprimoramento das práticas adotadas pelas autoridades policiais no combate à criminalidade.

Importante destacar que a realização desse estudo trará benefícios acadêmicos, como o aprofundamento do conhecimento sobre a legislação penal brasileira e a jurisprudência dos tribunais superiores e especialmente pode contribuir para ampliar o debate acerca da segurança pública, tema crítico no Brasil e, especificamente, acerca das atribuições e competências das guardas municipais e sua importância na organização de um sistema de segurança amplo, harmônico e voltado para o bem-estar da sociedade.

Nesse contexto, o estudo tem como objetivo analisar possíveis violações em prisões em flagrante delito realizadas pela Guarda Municipal metropolitana de Palmas, Tocantins.

## MÉTODO

O estudo se configura como exploratório-descritivo, com pesquisa bibliográfica e documental e abordagem qualitativa, pois busca compreender os aspectos subjetivos e complexos que fornecem referências sobre a realidade em que o tema em estudo está situado.

A pesquisa bibliográfica foi realizada em doutrinas, legislações, Constituição e Códigos (penal e de processo penal), assim como em artigos, teses e dissertações que tratam do tema, constituindo assim a base para a construção da revisão bibliográfica da literatura e discussão do tema.

A pesquisa documental seguiu a legislação específica que regula as atividades da Guarda Municipal Metropolitana de Palmas, TO e relatório de prisões em flagrante delito, realizados pela referida Guarda Municipal.

Os dados foram extraídos através de consultas realizadas no Sistema de Procedimentos Policiais Eletrônicos – PPE/SINESP, ferramenta utilizada pela Polícia Civil, como também no sistema de Processo Judicial Eletrônico – ePRoc, utilizado pelo Tribunal de Justiça do Tocantins, tendo sido delimitado no período de 01/07/2023 à 31/12/2023, onde foram verificados todos os Autos de Prisão em Flagrantes que foram lavrados na 2ª Central de Atendimento da Polícia Civil de Palmas, que é situada na região sul da referida Capital, identificando as prisões realizadas por profissionais da Guarda Metropolitana de Palmas, sendo analisada as decisões exaradas pela autoridade judiciária nas respectivas audiências de custódia quanto a legalidade das prisões conforme a Legislação Penal vigente.

## A PRISÃO EM FLAGRANTE DELITO

A prisão em flagrante delito, como pilar legal no combate à criminalidade, representa uma resposta imediata do Estado diante de condutas delituosas em desenvolvimento. Essa medida, embasada em princípios legais e sociais, visa não apenas punir o infrator, mas também proteger a sociedade contra ameaças iminentes. Para compreender integralmente esse instituto, é essencial explorar os alicerces legais que o fundamentam (Oliveira, 2017; Silva, 2022).

A legislação penal brasileira, em consonância com os princípios constitucionais, estabelece critérios rigorosos para a efetivação da prisão em flagrante(Oliveira, 2017).

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 5º, que trata dos direitos e garantias fundamentais, estabelece no inciso LXVI que “ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança” (Brasil, 1988), delineando os limites e aplicabilidade da prisão em flagrante(Alexy, 2017; Oliveira, 2017).

No Código de Processo Penal (CPP)(Brasil, 1941), a prisão em flagrante delito está prevista e regulada nos artigos 301 a 310.

De acordo com o CPP, Art. 301, a prisão em flagrante pode ser realizada por qualquer pessoa ou autoridade policial quando alguém é encontrado em situação de flagrante delito(Brasil, 1941).

Para tanto, alguns elementos devem estar presentes, conforme definido no Art. 302 do CPP: o agente estar cometendo a infração penal; ou ter acabado de cometê-la; ser perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração; for encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele o autor da infração(Brasil, 1941).

2609

Ainda de acordo com o Art. 302, incisos I e II do CPP a prisão pode ser do tipo flagrante próprio, quando o agente é surpreendido cometendo ou acabando de cometer a infração penal; flagrante impróprio, quando o agente é perseguido logo após a infração penal por alguém que presenciou o fato ou tem indícios de sua autoria (inciso III do art. 302 do CPP) e flagrante presumido, nos casos em que o agente é encontrado logo depois da infração penal com elementos que indiquem sua participação no crime (inciso IV do art. 302 do CPP)(Brasil, 1941).

A flagrância delitiva, elemento-chave para a legitimidade da prisão em flagrante, implica na constatação direta da prática do crime no momento da detenção. Isso assegura que a prisão seja uma resposta imediata a uma infração em curso, preservando a ordem pública e a segurança coletiva(Dezem, 2016). A necessidade de flagrância também atua como salvaguarda contra prisões arbitrárias, garantindo que a detenção esteja vinculada a uma conduta criminosa efetiva(Dezem, 2016; Tavora; Alencar, 2017).

A prisão em flagrante, de acordo com o Art. 306*caput* e § 1º, deve ser comunicada imediatamente ao juiz competente, ao Ministério Público e à família do preso ou à pessoa por ele indicada. O preso tem direito de permanecer calado, de ser assistido por um advogado e de

ser submetido a exame de corpo de delito. O juiz deve analisar a legalidade da prisão em flagrante e decidir sobre a concessão de liberdade provisória, com ou sem fiança, ou a conversão da prisão em flagrante em preventiva, se presentes os requisitos legais (Brasil, 1941).

Já o Código Penal, define os crimes que configuram e justificam a prisão em flagrante. A maioria desses crimes estão classificados nos grupos de crimes, instantâneo, permanente e com efeitos permanentes (Bitencour, 2021).

Como já referido, para além das normas que regulam a aplicação prática da prisão em flagrante delito, desde a constituição de 1988, é dever dos agentes da lei observarem os princípios constitucionais que orientam a condução das ações de prisão.

## PRINCÍPIOS QUE REGULAM A PRISÃO EM FLAGRANTE

A Constituição Federal de 1988 consagra princípios essenciais à legitimidade da prisão em flagrante, visando essencialmente limitar condutas exacerbadas e estravagantes permitidas na leitura fria do CPP, elaborado e aprovado, em 1941, em período ditatorial e que privilegiava a ordem social em detrimento a princípios de igualdade e dignidade (Oliveira, 2017).

2610

Dessa forma, os princípios constitucionais incluídos na Constituição de 1988 orientam as condutas e, para além disso, segundo Silva (2022), orientam e limitam as condutas estatais.

O princípio da legalidade (Art. 37 da CF) é o fundamento da ação estatal e garante que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (Brasil, 1988). Devemos citar aqui a legalidade Administrativa que, diferentemente do particular, limita o Estado a fazer apenas o que a lei permite. A legalidade penal protege o indivíduo contra a ação do Estado, impondo limites. No contexto em estudo, o princípio da legalidade, assegura que nenhuma conduta será considerada crime sem previsão legal anterior. Dessa forma, a prisão em flagrante está condicionada à existência de um ilícito penal claramente definido pela legislação (Silva, 2022).

A legalidade da prisão em flagrante está intrinsecamente ligada ao princípio da proporcionalidade. A ação policial deve ser medida e adequada à gravidade do delito, evitando excessos que possam comprometer a integridade física e os direitos dos detidos. A justificação da prisão deve ser clara e embasada em elementos concretos, garantindo que a medida seja

proporcional à ameaça iminente e estritamente necessária para a contenção do delito (Valadão, 2019).

A aplicação do princípio de proporcionalidade na detenção por flagrante delito exige que as medidas policiais sejam proporcionais e adequadas à seriedade da infração cometida. A ação deve ser equilibrada com a ameaça que o delito representa para a ordem pública e a segurança da coletividade. A intervenção policial deve ser capaz de neutralizar a violação sem exceder o que é estritamente necessário para tal fim (Lopes JR., 2020).

Na execução da proporcionalidade, é crucial avaliar vários aspectos, como o tipo de crime, o perigo imediato para a comunidade, o comportamento do indivíduo suspeito e a preservação da integridade física de todos os envolvidos. A falta de proporcionalidade pode resultar em prisões arbitrárias, infringindo o direito à liberdade pessoal e erodindo a confiança nas autoridades (Alexy, 2017; Valadão, 2019).

A justificação é um pilar fundamental para o cumprimento do devido processo legal. Uma fundamentação bem elaborada é crucial caso a legalidade da detenção seja questionada, pois oferece um alicerce robusto para o escrutínio judicial, assegurando transparência e aderência aos princípios democráticos. Proporcionalidade e justificação transcendem a esfera técnica, sendo essenciais para a salvaguarda dos direitos individuais (Zaffaroni; Pierangeli, 2021).

2611

Assegurando que as prisões sejam proporcionais e justificadas, protege-se contra infrações ao direito de liberdade, à presunção de inocência e ao devido processo. Isso reforça a confiança pública nas entidades de segurança. A observância meticulosa da proporcionalidade e justificação em prisões em flagrante é vital para harmonizar a repressão criminal com o respeito aos direitos fundamentais, endossando a legalidade e legitimidade das ações das autoridades e promovendo um sistema de justiça equitativo, transparente e digno de confiança (Lopes JR., 2020; Zaffaroni; Pierangeli, 2021).

Outro princípio que orienta as ações de prisão em flagrante é o da presunção de inocência, mais especificadamente o princípio *in dubio pro reo*. Lima (2016) expõem em seu Manual de Direito Processual Penal, que em 1764, Cesare Beccaria, na obra *Dos Delitos e das Penas*, já advertia que um homem não poderia ser chamado de réu antes da sentença ser proferida pelo juiz, e a sociedade só poderia lhe tirar a proteção pública após ter decidido que ele havia violado os pactos que lhe outorgaram tal proteção.

Esse princípio é explicitamente consagrado no artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal, que estabelece que "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória" (Brasil, 1988). Esse dispositivo reflete a ideia de que, enquanto não houver decisão definitiva e irrecorrível, o indivíduo deve ser tratado como inocente, desfrutando de todos os direitos e garantias que lhe são inerentes (Silva, 2022).

De acordo com Távora e Alencar (2017), no contexto do princípio da presunção de inocência, a liberdade é a norma, e o aprisionamento, antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, deve ser uma medida excepcional. Além disso, os autores mencionam o entendimento predominante do Supremo Tribunal Federal (STF), que estabelece que a presunção de inocência deve prevalecer até o trânsito em julgado da sentença final, mesmo diante de recursos pendentes. Esse entendimento requer a demonstração da necessidade do cárcere cautelar.

Do princípio da presunção de inocência derivam duas regras essenciais: a regra probatória, (*in dubio pro reo*) impõe à parte acusadora o ônus de provar que o acusado praticou o fato delituoso que lhe foi imputado na peça acusatória (Lima, 2022). A segunda regra é a de tratamento, que estabelece que ninguém pode ser considerado culpado antes do trânsito em julgado da sentença, evitando assim qualquer pré-julgamento condenatório ou antecipação de culpabilidade (Távora; Alencar, 2017). Se houver dúvida acerca dos fatos em discussão em juízo, é preferível a absolvição de um culpado do que a condenação de um inocente, pois em um juízo de ponderação é menos grave o primeiro caso do que o segundo (Lima, 2022).

2612

A prisão em flagrante delito também não pode ser realizada indicando ou impedindo o contraditório e a ampla defesa que representam princípios basilares no ordenamento jurídico brasileiro, sendo fundamentais para assegurar a justiça e a equidade nos processos legais.

Os princípios do contraditório e ampla defesa são expressamente previstos no artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal. O texto constitucional estabelece que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal" (inciso LIV) e "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes" (inciso LV) (Brasil, 1988).

Portanto, a legitimidade jurídica da prisão em flagrante não apenas está ancorada em preceitos legais, mas também reflete a necessidade de equilíbrio entre a repressão ao crime e a proteção dos direitos fundamentais. Ao garantir que a detenção esteja em conformidade com a

Constituição e a legislação penal, reforça-se a confiança na justiça, contribuindo para um sistema criminal mais transparente, eficaz e respeitoso

## A GUARDA MUNICIPAL NO BRASIL

A Constituição Federal em seu Art. 144, § 8º, estabelece a liberdade dos municípios em criar guardas municipais “[...] destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (Brasil, 1988). A análise fria do parágrafo constitucional define a guarda municipal com fins especificamente de segurança patrimonial, sem qualquer fim ostensivo ou investigativo e, portanto, não é considerado um órgão policial (Cunha, 2018).

A regulamentação do referido parágrafo, veio com a edição da Lei 13.022 de 2014 que cria Estatuto Geral das Guardas Municipais e define os princípios de atuação (Brasil, 2014).

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 (Brasil, 2014).

A referida Lei também define como competência geral das Guardas Municipais como “a 2613 proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município” (Art. 4º) (Brasil, 2014).

Em linhas gerais a Guarda Municipal teria competências limitadas e não poderiam exercer funções típicas de policiamento ostensivo ou investigativo, como as realizadas pela polícia militar ou civil. Em vez disso, sua atuação é focada exclusivamente na proteção do patrimônio público municipal, abrangendo a segurança dos bens, serviços e instalações pertencentes ao município (Menezes, 2023).

Da mesma forma define as competências específicas:

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 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 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 (Brasil, 2014).

As competências específicas, foram objeto de inúmeras ações diretas de inconstitucionalidade e objeto de debates e correntes contrárias dentro dos órgãos superiores da justiça, especialmente acerca das temáticas de ser a Guarda Municipal para o Sistema de Segurança Pública e ainda em relação a funções de prisão, ostensividade e diligências como competências da guarda.

Durante a análise do Recurso Extraordinário (RE) 654.432, o Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão de Repercussão Geral, tema 544, reconheceu que as Guardas Municipais realizam atividades essenciais de segurança pública, conforme o artigo 144, § 8º, da Constituição Federal. Essas atividades são fundamentais para responder às necessidades urgentes da comunidade, o que faz com que as Guardas Municipais estejam sujeitas às limitações impostas pelo STF. Isso foi evidenciado no trecho da decisão que afirma:

[...] As Guardas Municipais desempenham funções de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), vitais para o atendimento de demandas prementes da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), estando, portanto, submetidas às restrições estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Relator Min. EDSON FACHIN, redator do

acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado pelo Plenário em 5/4/2017)(Brasil, 2018b).

Na sequência, foi publicada a Lei Federal 13.675/18 que, em seu artigo 9º, estabeleceu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), designando o Ministério Extraordinário da Segurança Pública como seu ente central. A lei também prevê a integração de diversos órgãos de segurança mencionados no artigo 144 da Constituição Federal de 1988, incluindo agentes penitenciários e guardas municipais, além de outros participantes estratégicos e operacionais(Brasil, 2018a). Essa integração deve ocorrer de maneira cooperativa, sistêmica e harmoniosa, respeitando os limites de competência de cada entidade, mas sem, com isso, ampliar as competências e funções de cada instituição(Menezes, 2023).

O Ministério da Justiça, visando estabelecer diretrizes uniformes para a criação das guardas municipais, desenvolveu o "Livro Azul das Guardas Municipais", que contém os princípios doutrinários essenciais para a segurança pública a nível municipal. Este documento serve como um guia para a estruturação e operação eficaz das guardas municipais em todo o país, assim definindo suas atribuições:

Apoiar a constituição de instituições permanentes com o compromisso de atender políticas de prevenção primária no âmbito da Segurança Pública, particularmente relativas à Ordem Pública, possibilitando que as Guardas Municipais alcancem regras estabelecidas e que possam integrar o SUSP, com certo grau de uniformidade nacional, executando o papel que lhes foi previsto em lei. Proporcionar ao agente de segurança pública o exercício de suas funções na ocupação e utilização democrática do espaço público, garantir o respeito aos direitos fundamentais do cidadão na vida em sociedade, proteger o meio ambiente, o patrimônio histórico, cultural, ecológico e imaterial, atuando como verdadeira polícia administrativa de postura urbana, além de garantir a correta utilização dos serviços públicos(Brasil, 2019, p. 7).

Ainda que as legislações e diretrizes tenham sido melhoradas e os tribunais superiores dado direções as atribuições das guardas metropolitanas, não há consenso quanto a esse entendimento e novas discussões surgiram e entre elas está a competência das Guardas Municipais para realizar prisão em flagrante delito.

## A PRISÃO EM FLAGRANTE DELITO E A GUARDA MUNICIPAL

Conforme estabelecido pelo art. 301 do Código de Processo Penal (CPP), qualquer cidadão tem o direito (não a obrigação) de efetuar uma prisão em flagrante. Esse direito é fundamentado na ideia de que todos os membros da sociedade têm interesse na repressão de atividades criminosas e, portanto, estão autorizados a agir nesse sentido(Brasil, 1941).

Por outro lado, a autoridade policial e seus agentes são obrigados a realizar prisões em flagrante, de acordo com suas funções. Enquanto na primeira situação ocorre o chamado flagrante facultativo, indicando que o cidadão comum não é obrigado a efetuar a prisão, na segunda situação temos o flagrante obrigatório ou compulsório, onde a autoridade policial é obrigada a agir. A omissão nesse dever pode configurar o crime de prevaricação e resultar em sanções administrativas(Cunha, 2018).

A possibilidade de a Guarda Municipal realizar prisões está bem fundamentado na Lei, entretanto, alguns questionamentos resultaram em posições dos órgãos superiores, como do Superior Tribunal de Justiça que pacificaram a jurisprudência em favor da prisão em flagrante pela Guarda municipal, não como dever (como o é das instituições policiais), nem como pessoal (um direito) mas como parte de suas competências, enquanto órgão parte do Sistema de Segurança Pública e respeitados os limites legalmente estabelecidos.

HABEAS CORPUS SUBSTITUTIVO. INADMISSIBILIDADE. TRÁFICO DE DROGAS. PRISÃO EM FLAGRANTE. GUARDA MUNICIPAL. NULIDADE DA SENTENÇA E DO ACÓRDÃO. NÃO OCORRÊNCIA. BUSCA PESSOAL E DOMICILIAR. PROVA ILÍCITA. INEXISTÊNCIA. CRIME PERMANENTE. PARECER ACOLHIDO. [...] 2. Na hipótese dos autos, não há falar em nulidade da sentença e do acórdão sob a alegação de irregularidade na prisão em flagrante, visto que os integrantes da Guarda Municipal flagraram o paciente, em via pública, na posse de entorpecentes destinados à mercancia, estando suas condutas amparadas pelo art. 301 do Código de Processo Penal, segundo o qual qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito. 3. Apesar das atribuições previstas no art. 144, § 8º, da Constituição Federal, se qualquer pessoa do povo pode prender quem quer que esteja em situação de flagrância, não se pode proibir o guarda municipal de efetuar tal prisão. 4. Em razão do caráter permanente do tráfico de drogas, cuja consumação se prolonga no tempo, a revista pessoal ou domiciliar que ocasionou a prisão em flagrante, não representa prova ilícita (Precedente). 5. Habeas corpus não conhecido.(HC 286.546/SP, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 22/09/2015, DJe 15/10/2015)(Brasil, 2015).

A guarda municipal, portanto, poderealizar a prisão em flagrante, de acordo com o estabelecido no CPP(Cunha, 2018). Ocorre que a lei nº 13.022/2014, 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, já referenciados, e isso tem sido interpretado por algumas correntes como competência das guardas municipais em atuar ostensivamente.

O cerne do debate reside na questão de saber se os guardas municipais podem conduzir investigações que eventualmente resultem em uma prisão em flagrante sem terem conhecimento prévio da situação de flagrância (Cunha, 2018).

Conforme explica Menezes (2023), de acordo com decisões anteriores do Superior Tribunal de Justiça (STJ), especificamente pela 6ª Turma, a responsabilidade por patrulhar áreas suspeitas de serem pontos de tráfico de drogas, abordar e revistar indivíduos suspeitos de envolvimento com o crime, ou investigar denúncias anônimas relacionadas ao tráfico e outros delitos que não afetam diretamente os bens, serviços e instalações municipais, é atribuída às polícias civil e militar. Isso se deve ao fato de que a Constituição Federal de 1988 não confere às guardas municipais o desempenho de funções ostensivas ou investigativas típicas das polícias estaduais, limitando sua atuação à proteção do patrimônio público municipal, que inclui seus bens, serviços e instalações.

Portanto, as Guardas Municipais têm a autoridade para efetuar prisões em flagrante quando se deparam com a ocorrência de um crime. No entanto, suas funções não incluem operações ostensivas de segurança pública, que são típicas das polícias militar e civil. A atuação das Guardas Municipais é primordialmente preventiva e voltada para a proteção dos bens, serviços e instalações do município. Em situações excepcionais, podem realizar abordagens e buscas pessoais, mas sempre com a finalidade de proteger o patrimônio municipal e dentro dos limites legais estabelecidos (Cunha, 2018; Menezes, 2023).

2617

## ATUAÇÃO DA GUARDA METROPOLITANA DE PALMAS, TO

Foi autorizada a criação da Guarda Metropolitana de Palmas, no estado de Tocantins, através da Lei Orgânica do Município de Palmas, como uma autarquia e integrada ao gabinete do prefeito, com as funções estritas, definidas pela Constituição de guarda, segurança e proteção dos bens públicos municipais.

Foi efetivamente instituída pela Lei Complementar nº 17, de 09 de fevereiro de 2000, sendo esta lei reestruturada e revogada, posteriormente, pela Lei Complementar nº 42, de 8 de novembro de 2001.

A Lei Complementar nº 42, de 8 de novembro de 2001 e suas alterações posteriores, regem as atividades da instituição e, em seu Art. 1º, § único, amplia as funções e competências da Guarda Metropolitana:

Parágrafo único. A Guarda Metropolitana de Palmas tem como função, a proteção dos bens públicos municipais, serviços e instalações, controle, fiscalização, orientação e educação ambiental e, subsidiariamente, à complementação e apoio das atividades de segurança pública, no Município de Palmas, integrando a Polícia Comunitária (Palmas, 2001).

A Lei referida trazia detalhadamente, funções, hierarquia, atribuições, porém, foram revogados em 2005, pela Lei-Complementar nº 100, mantendo-se apenas as atribuições já referenciadas, a estrutura organizacional e alguns pontos relacionados aos comandos e hierarquias.

Em linhas gerais, a legislação vigente segue os preceitos constitucionais e a legislação federal, respeitando as atribuições e competências definidas para a atuação das guardas municipais.

Especificamente em relação as prisões em flagrante delito pela Guarda Metropolitana, em Palmas, TO, tema do estudo, essa atribuição tem sido efetivamente realizada, constituindo-se em uma das atividades relevantes do órgão.

Para confirmar concretamente tal atribuição foram levantadas as prisões em flagrante delito, realizadas pela Guarda Metropolitana, junto ao Sistema de Procedimentos Policiais Eletrônicos – PPE/SINESP, ferramenta utilizada pela Polícia Civil e registradas no Sistema de Processo Judicial Eletrônico – eProc utilizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, no segundo semestre de 2023, a Guarda Metropolitana de Palmas, TO, realizou as seguintes prisões em flagrante delito (Quadro 1):

**Quadro 1 –relatório das prisões em flagrante delito realizadas pela Guarda metropolitana de palmas, TO, no segundo semestre de 2023 e registrados no PPE/SENESP e eProc.**

Data	APF nº (sistema PPE/SINESP*)	Protocolo sistema eProc* TJ/TO	Tipificação	Situação
06/07/2023	8.510/2023 – 2ª CAPC Palmas	0026330- XX.2023.8.27.2729	- artigo 33, <i>caput</i> (tráfico de drogas) da Lei de Drogas.	APF homologado Conversão em Prisão Preventiva;
08/07/2023	8.630/2023 – 2ª CAPC Palmas	0026682- XX.2023.827.2729	- artigo 32, § 1º-A da Lei n. 9.605/98 e artigo 129, <i>caput</i> do Código Penal.	APF homologado Liberdade provisória concedida condicionada ao cumprimento de medidas cautelares diversas da prisão;
12/07/2023	8.831/2023 – 2ª CAPC Palmas	0027264- XX.2023.827.2729	- artigo 133 (abandono de incapaz) e artigo 311, § 2º, inc. III (adulteração de sinal identificador de veículo), Código Penal	APF homologado Liberdade provisória concedida condicionada ao cumprimento de medidas cautelares diversas da prisão;

22/07/2023	9.292/2023 – 2ª CAPC Palmas	0028513-XX.2023.827.2729	- artigo 42 (perturbação) do Decreto Lei 3.688/1941 - LCP artigo 129, §12 c/c artigo 14, inc II (lesão corporal), artigo; 329 (resistência), artigo 330; desobediência) e artigo 331 (desacato), todos do Código Penal.	APF homologado Liberdade provisória concedida condicionada ao cumprimento de medidas cautelares diversas da prisão;
10/08/2023	10.102/2023 – 2ª CAPC Palmas	0030910-XX.2023.827.2729	- artigo 16 da Lei 10.826/2003 - Estatuto do Desarmamento	APF homologado Liberdade provisória concedida condicionada ao cumprimento de medidas cautelares diversas da prisão;
26/08/2023	10.725/2023 – 2ª CAPC Palmas	0033453-XX.2023.827.2729	- artigos 147 (ameaça), 330 (desacato) e 331 (desobediência), todos do Código Penal	APF homologado Liberdade provisória concedida condicionada ao cumprimento de medidas cautelares diversas da prisão.
08/09/2023	11.236/2023 – 2ª CAPC Palmas	0035358-XX.2023.827.2729	- artigo 306, §1º, II, da Lei n. 9.503/97	APF homologado Liberdade provisória concedida condicionada ao cumprimento de medidas cautelares diversas da prisão;
21/10/2023	12.993/2023 – 2ª CAPC Palmas	0040764-XX.2023.827.2729	- artigo 14 da Lei 10.826/2003 - Estatuto do Desarmamento	APF homologado Liberdade provisória pagamento de fiança sede policial
19/11/2023	14.122/2023 – 2ª CAPC Palmas	0045181-XX.2023.827.2729	- artigo 12 da Lei 10.826/2003 - Estatuto do Desarmamento e Cumprimento de Mandado de Prisão em aberto	APF homologado Conversão em Prisão Preventiva
03/12/2023	14.725/2023 – 2ª CAPC Palmas	0046951-XX.2023.827.2729	- artigo 155, § 1º e art. 155, § 4º, inciso I, ambos do Código Penal	APF homologado Liberdade provisória com utilização do equipamento tornozeleira eletrônica

Fonte: Sistema de Processo Judicial Eletrônico – eProc (2024) Sistema de Procedimentos Policiais Eletrônicos - PPE/SINESP (2024).

Observa-se que a atuação da Guarda Metropolitana de Palmas, TO, é bastante ativa na execução de prisões em flagrante, sendo a maioria das prisões realizadas, convertidas e liberdade provisória com medidas cautelares. Conforme definido na Constituição Federal, em seu art. 5º incisos LXI, LXV, LXVI, a prisão é medida excepcional:

[...] LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei; LXV - a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária; LXVI - ninguém será levado a prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança (Brasil, 1988).

Somente duas foram convertidas em prisões preventivas, entendendo o judiciário, portanto, que as alegações e justificações para manutenção da prisão cautelar não foram apresentadas.

Ocorre que também há questionamentos e denúncias acerca de excessos nas prisões, assim como, de atuações ostensivas que não seriam de sua competência.

Entre as denúncias figuram as que acusam a Guarda Metropolitana de ter realizado diligências investigativas, que culminaram em abordagens que resultaram em prisão em flagrante.

Destarte, como já descrito neste texto, O Estatuto Geral das Guardas Municipais, estabelecido pela Lei nº 13.022/2014, atribui como competência geral dessas instituições a proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Além disso, o artigo 5º, inciso II, do mesmo estatuto, concede às guardas municipais a capacidade de atuar de forma ostensiva, mas limita essa atuação à proteção dos bens e instalações do município (Brasil, 2014). Em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), as guardas municipais são reconhecidas como parte integrante do sistema de segurança pública, o que lhes confere a prerrogativa de realizar prisões em flagrante, contribuindo assim para a manutenção da ordem pública e a segurança dos cidadãos, sem, no entanto, ter competência para realizar diligências (Brasil, 2018b; Menezes, 2023). 2620

As queixas mais comuns, no entanto, têm sido de excessos praticados pelos agentes durante as abordagens para a prisão em flagrante delito.

Como já descrito, um dos princípios basilares que deve orientar a prisão em flagrante é o da proporcionalidade. A ação policial deve ser medida e adequada à gravidade do delito, evitando excessos que possam comprometer a integridade física e os direitos dos detidos. A justificativa da prisão deve ser clara e embasada em elementos concretos, garantindo que a medida seja proporcional à ameaça iminente e estritamente necessária para a contenção do delito (Valadão, 2019).

A presunção de inocência é também princípio que deve embasar as ações da Guarda Municipal. Ainda que a prisão seja em flagrante delito, não cabe ao policiamento definir a culpa ou o dolo, apenas executar a ação de prisão e realizar os encaminhamentos devidos. Condutas dos agentes que demonstrem que o provável autor do ilícito, não tenha direito ao contraditório, a ampla defesa e ao devido processo legal, também princípios basilares das condutas estatais e seus agentes, ferem sobremaneira a presunção de inocência (Bitencour, 2021; Lima, 2022).

Ao verificar as práticas específicas da Guarda Metropolitana de Palmas/TO em relação à prisão em flagrante, é vital considerar diversos aspectos que impactam diretamente na legalidade, eficácia e legitimidade de tais detenções.

A análise das práticas da Guarda Metropolitana deve começar pela verificação da observância estrita dos critérios legais estabelecidos pelo Código de Processo Penal e demais legislações correlatas. É imperativo avaliar se as detenções realizadas pela guarda estão respaldadas pela existência de flagrância delitiva e se a ação é proporcional à gravidade do crime (Bitencour, 2021; Cunha, 2018; Lima, 2022).

Outro ponto-chave na análise das práticas da Guarda Metropolitana diz respeito à qualidade dos registros e documentação relacionados às prisões em flagrante. A adequada documentação não apenas cumpre requisitos legais, mas também serve como evidência tangível do cumprimento dos procedimentos corretos.

A existência de registros claros e detalhados é fundamental para garantir a transparência e a prestação de contas. Esses registros podem incluir informações sobre a natureza da infração, a conduta do suspeito, a justificativa para a prisão, entre outros detalhes relevantes. A análise desses documentos oferece claros critérios sobre a conformidade com os procedimentos legais e a coerência das práticas adotadas.

2621

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação, assim como as atribuições das Guardas Municipais no Brasil, tem sido tema constante de debates e opiniões divergentes quanto a sua existência propriamente dita, bem como, quanto as suas competências e atribuições. Mais recentemente os tribunais superiores têm dirimido a maioria das divergências, esclarecendo e definindo a guarda municipal como órgão de segurança pública, porém com atribuições específicas e bem delimitadas.

Entre as competências, a prisão em flagrante delito pode ser realizada, desde que respeitados os limites das atribuições da guarda municipal. Portanto, o ponto que ainda merece debate é quando e como pode ocorrer a prisão em flagrante, por parte da guarda municipal.

Está bem definido que a guarda municipal não pode realizar diligências, policiamento ostensivo e investigativo. De outra parte, como todos os órgãos de segurança, devem seguir os princípios basilares e respeitar os direitos fundamentais.

O monitoramento atento desses critérios é essencial para assegurar que a Guarda Metropolitana atue dentro dos limites da lei, evitando detenções injustificadas e protegendo os direitos dos cidadãos. A transparência nesse processo é crucial para o estabelecimento de confiança entre a comunidade e as forças de segurança.

A análise das práticas da Guarda Metropolitana também deve abranger a avaliação da capacitação e conscientização jurídica dos agentes envolvidos nas detenções em flagrante. A compreensão adequada dos princípios legais que norteiam essa ação é crucial para a tomada de decisões informadas e legalmente fundamentadas.

Investir em programas de treinamento jurídico contínuo é uma estratégia importante para garantir que os agentes estejam atualizados sobre as mudanças na legislação e compreendam plenamente os direitos e limitações associados à prisão em flagrante. Essa capacitação não apenas aprimora a qualidade das práticas, mas também fortalece a confiança da comunidade nas habilidades e conhecimentos da Guarda Metropolitana.

A avaliação das práticas da Guarda Metropolitana deve incorporar a perspectiva da comunidade, além de mecanismos eficazes de feedback comunitário podem proporcionar uma 2622  
visão valiosa sobre como as detenções em flagrante são percebidas pelos cidadãos e se estão alinhadas com as expectativas da sociedade em termos de legalidade e justiça.

Ademais, a implementação de mecanismos internos de revisão e supervisão pode contribuir para a melhoria contínua das práticas. Avaliações regulares por parte da própria instituição e, quando possível, por órgãos externos, garantem uma abordagem mais holística na análise das detenções em flagrante, identificando áreas de aprimoramento e promovendo a responsabilidade.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2017.

BITENCOUR, César Roberto. A prisão em flagrante e o estado de flagrância em tempos de cólera. **Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-20/bitencourt-prisao-flagrante-estado-flagrancia/>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da república Federativa do Brasil de 1988**. 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: 12 maio 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei 3.689 de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal**. Brasília: 1941. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. **HC 286.546/SP**, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 22/09/2015, DJe 15/10/2015. Brasília: 2015.

BRASIL. **Lei 13.022 - Estatuto das Guardas Municipais**. Brasília: 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm#art1). Acesso em: 8 mar. 2024.

BRASIL. **Lei federal nº 13.675 de 11 de junho de 2018**. Brasília: 2018a.

BRASIL. **Livro Azul das Guardas Municipais do Brasil**. Brasília, 2019.

BRASIL. **RE 846.854**. Repercussão Geral. Tema 544. STF. Competência para julgamento de abusividade de greve de servidores públicos celetistas. Julgado em 00.08.2017. Julgado em 01/08/2017. DJe: 07.02.2018. Brasília: 2018b.

CUNHA, Rogério S. Sobre a legalidade da prisão em flagrante efetuada por guardas municipais. **MSJ**, 2018. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2018/06/20/sobre-legalidade-da-prisao-em-flagrante-efetuada-por-guardas-municipais/>. Acesso em: 8 mar. 2024.

2623

DEZEM, Guilherme Madeira. **Curso de Processo Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

LIMA, Renato Brasileiro. **Manual de Processo Penal**. São Paulo: Juspodivm, 2022.

LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. São Paulo: Saraiva, 2020.

MENEZES, Gracélia. Atuação das Guardas Municipais na segurança pública e a limitação do exercício das atividades delas. **Revista Jurídica - Direito, Justiça, Fraternidade & Sociedade**, v. 1, n. 2, p. 88-105, 2023. Disponível em: <https://revista.sentencadozero.com/index.php/rjsdz/article/view/19>. Acesso em: 8 mar. 2024.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. **Curso de Processo Penal**. São Paulo: Atlas, 2017.

PALMAS. **Lei Complementar nº 42, de 8 de novembro de 2001**. Palmas: 2001. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-42/2001-2001-01-01-11-1-2019-15-3-11.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito Constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2022.

TAVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. Salvador: Juspodivm, 2017.

VALADÃO, Rodrigo R. **Prisão em Flagrante: Peculiaridades no Exercício da Atividade da Polícia Judiciária.** 2019. - Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais) Área de especialização em Criminologia e Investigação Criminal, Goiânia, 2019.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.