



DR. JUCÉLIO SANTOS OAB/MT 24.760 - O

PARECER JURÍDICO

AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR DIRETOR DO PORTAL DE NOTÍCIAS “O MATO GROSSO”

SOLICITANTE: O MATO GROSSO JORNAL LTDA EPP (www.omatogrosso.com), pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica/MF sob o nº 12.003.203/0001-10, com sede na Rua FRANCISCO ALVES, Quadra 32 Lote 01, Bairro: Jardim Costa Verde, Várzea Grande - MT, CEP 78.128-302, neste ato representada por seu sócio proprietário LAERTE LANNES DA COSTA. (<https://omatogrosso.com/>)

EMENTA - Direito Administrativo. Segurança institucional. Desvio de função. Guarda Municipal. Uso indevido de servidor público. Violação aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da legalidade. Prefeito. Abuso de poder. Improbidade administrativa. Inconstitucionalidade por desvio da finalidade pública. Possível configuração de enriquecimento ilícito indireto e lesão ao erário. Validade de norma infralegal que regulamenta serviço de segurança institucional em casos excepcionais.

OBJETO: PORTARIA Nº 003, que Regulamenta a escala de serviço da Guarda Municipal de Várzea Grande para atuação na segurança velada do Chefe do Executivo Municipal, estabelecendo critérios para designação de servidores, ajustes operacionais conforme análise de risco e integração com outros órgãos de segurança pública.



1.0 – DO RELATÓRIO

A presente consulta jurídica tem por objetivo a análise da legalidade da conduta da Excelentíssima Senhora Prefeita Municipal de Várzea Grande, Estado de Mato Grosso, que, segundo informações veiculadas e confirmadas por relatos de munícipes e servidores, vem utilizando, com habitualidade, integrantes da Guarda Municipal como seguranças particulares em situações privadas, notadamente, em deslocamentos e permanência em academias de ginástica.

Recentemente, foi publicada a PORTARIA N° 003, de 22 de janeiro de 2025, assinada pelo Secretário Municipal de Defesa Social, regulamentando a escala de serviço da Guarda Municipal para a segurança do Chefe do Executivo Municipal, com base em dispositivos da legislação complementar local e na Lei Municipal n.º 13.675/2018.

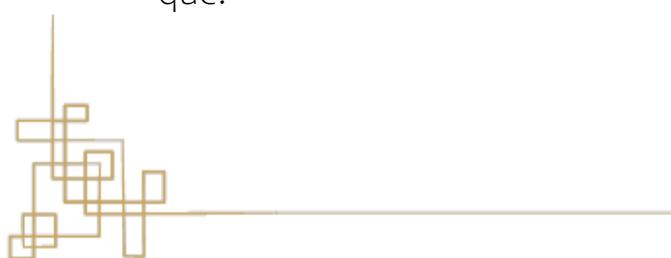
A consulente solicita parecer técnico-jurídico quanto à:

- (I) legalidade da referida conduta,
- (II) eventual configuração de desvio de função e
- (III) se a Portaria referida é suficiente para legitimar o uso institucional da Guarda Municipal para fins de proteção pessoal da prefeita.

2.0 – DO DIREITO E FUNDAMENTAÇÃO

2.1 - Do regime jurídico da Guarda Municipal e a destinação institucional da função pública

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 144, §8º, dispõe que:





"Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei."

Essa finalidade não inclui a escolta pessoal de autoridades em situações privadas. A Lei Federal nº 13.022/2014 é clara ao delimitar o escopo de atuação da Guarda Municipal à proteção do patrimônio público e à prevenção comunitária.

2.2 - Da Portaria nº 003/2025 e seus limites de validade jurídica

A Portaria nº 003, de 22 de janeiro de 2025, foi editada pelo Secretário Municipal de Defesa Social de Várzea Grande com a finalidade de "organizar a escala de serviço da Guarda Municipal para garantir a segurança do Chefe do Executivo Municipal". Em seu conteúdo, dispõe:

Art. 1º – Em conformidade com o art. 2º, inciso XVII da Lei Complementar 4.166/2016 e art. 141 da Lei Complementar 5.139/2023, os guardas municipais cumprirão escala de serviço para atender à segurança velada do Chefe do Executivo Municipal.

Art. 2º – Fica estabelecida a escala de serviço da Guarda Municipal para a segurança do Chefe do Executivo Municipal de Várzea Grande, de acordo com as necessidades operacionais e a criticidade da segurança do referido chefe do poder executivo, conforme orientação do Comandante da Guarda Municipal do Município.

Art. 3º – Fica a critério do Comandante escolher os servidores que realizarão a segurança do Chefe do Executivo.

Art. 4º – O Comandante da Guarda Municipal poderá, a qualquer momento, revisar e ajustar os procedimentos e a escala de segurança,





conforme a dinâmica da segurança pública do município e a análise da situação de risco.

Art. 5º – *A Guarda Municipal atuará de maneira integrada com outros órgãos de segurança pública, quando necessário, para garantir a máxima efetividade da proteção ao Chefe do Executivo Municipal.*

Embora a portaria tenha sido formalmente editada com base em leis complementares municipais e na Lei da Guarda Municipal de Várzea Grande, ela deve ser interpretada à luz da Constituição Federal e da legislação federal em vigor.

A atribuição de tarefas de segurança pessoal à Prefeita somente será legítima se vinculada a situações objetivas e comprovadas de risco institucional e devidamente motivada, o que não se presume nem pode decorrer da **MERA CONVENIÊNCIA ADMINISTRATIVA**.

Assim, mesmo existindo norma infralegal que tenta dar respaldo formal à escolha da Chefe do Executivo, permanece o dever de obediência ao princípio da legalidade estrita e à finalidade pública.

Portanto a portaria não autoriza práticas que representem desvio de função ou atendimento a interesses privados, especialmente em atos da vida pessoal da autoridade municipal.

2.3 - Do entendimento do STF e PEC 37/2022

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal posiciona-se de maneira firme quanto à natureza jurídica e aos limites constitucionais da atuação das Guardas Municipais.





Em especial, o STF tem reiterado que essas corporações não integram, originariamente, o sistema de segurança pública previsto no artigo 144, caput da Constituição Federal, mas sim exercem uma função administrativa complementar, vinculada à proteção de bens, serviços e instalações públicas municipais, conforme o §8º do mesmo dispositivo.

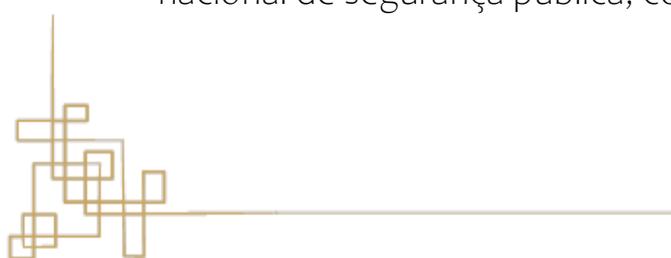
No julgamento do ARE 846.854/SP (Tema 924 da Repercussão Geral), o Plenário do STF fixou a seguinte tese:

"É constitucional a atuação das guardas municipais no patrulhamento preventivo, desde que respeitadas as balizas constitucionais, em especial quanto à proteção de bens, serviços e instalações municipais."

Tal decisão reflete a limitação imposta pelo próprio texto constitucional, não autorizando a equiparação da Guarda Municipal às forças policiais estaduais ou federais, nem tampouco o uso desses agentes como escolta de autoridades para fins pessoais ou privados.

No tocante à PEC 37/2022, cumpre destacar que esta proposta legislativa ainda tramita no Senado Federal, encontrando-se em fase de apreciação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), conforme registro oficial disponível no portal do Senado.

Seu objetivo central é alterar o artigo 144 da Constituição Federal para incluir expressamente as Guardas Municipais como integrantes do sistema nacional de segurança pública, com poder de atuação ostensiva.





Todavia, a PEC 37/2022 já foi aprovada no Senado Federal, contudo, conforme consta no último expediente disponível no site oficial do Senado, a proposta encontra-se atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, ainda sem apreciação em plenário e sem aprovação em primeiro turno.

Por essa razão, a PEC permanece sem eficácia jurídica, tanto formal quanto material, não integrando o ordenamento constitucional vigente. Suas disposições ainda são potenciais e hipotéticas, sem valor vinculativo ou força normativa, não podendo ser invocadas como fundamento legítimo de condutas administrativas ou políticas públicas.

De sorte que não há, portanto, qualquer vácuo normativo ou lacuna legislativa sobre o tema. A Lei Federal nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), em plena vigência, regulamenta detalhadamente os limites funcionais e operacionais da atuação das guardas, reafirmando que sua missão é:

“A proteção da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais, com vistas à prevenção, ao cuidado comunitário, à mediação de conflitos e à preservação da ordem pública no âmbito do município.”

A doutrina majoritária e os tribunais superiores são uníssomos em afirmar que propostas de emenda à Constituição não revogam nem suprimem a legislação vigente, não podendo servir de fundamento jurídico para atos administrativos enquanto não forem aprovadas, promulgadas e publicadas.

Assim, a mera existência da PEC 37/2022 não autoriza, nem justifica, sob qualquer perspectiva jurídica, a extensão indevida das atribuições das Guardas





Municipais, muito menos o seu uso para segurança particular de autoridades políticas em atividades privadas.

3.0 - CONSIDERAÇÕES FINAIS – RESPONSABILIDADE EM TESE DA CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL

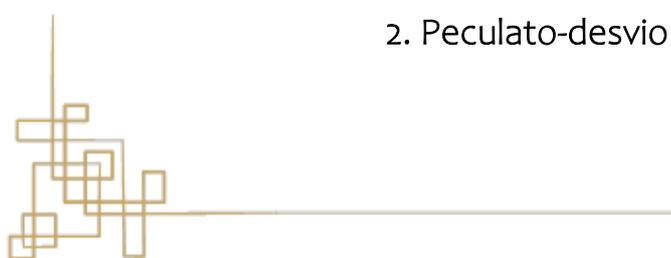
Considerando todo o conjunto de fatos expostos, a fundamentação jurídica apresentada e os elementos normativos aplicáveis à hipótese, conclui-se que a Portaria nº 003/2025, ao ser utilizada como instrumento para justificar ou institucionalizar a segurança pessoal da Prefeita Municipal de Várzea Grande em atividades de natureza privada, configura um típico caso de desvio de finalidade administrativa e afronta direta aos princípios constitucionais da administração pública (art. 37, caput, CF/88).

O efeito ricochete provocado por essa norma infralegal – isto é, as consequências indiretas, porém lesivas que decorrem de sua aplicação concreta faz recair sobre a Prefeita, em tese, responsabilidade direta por múltiplas infrações jurídicas, tanto de natureza funcional quanto penal. Dentre os crimes e ilícitos administrativos que podem ser apurados destacam-se:

1. Crime de responsabilidade (art. 4º, VII, do Decreto-Lei nº 201/1967):

Por praticar ato contra expressa disposição de lei federal (Lei nº 13.022/2014) e contra princípios constitucionais, em razão do uso indevido de servidores para fins pessoais. Tal infração pode ensejar processo político-administrativo e eventual cassação do mandato pela Câmara Municipal.

2. Peculato-desvio (art. 312, parágrafo único, do Código Penal):





Por utilizar serviço público remunerado (Guarda Municipal) para benefício privado, desvirtuando a finalidade legal da força pública. Por se tratar de agente política com foro, eventual denúncia criminal deve ser oferecida junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso.

3. Abuso de autoridade (Lei nº 13.869/2019, arts. 9º e 11):

Por ordenar ou permitir conduta que extrapola as funções legais dos agentes públicos subordinados, submetendo-os a atividades não previstas na legislação de regência da Guarda Municipal.

4. Improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992, arts. 9º, 10 e 11):

Art. 9º: Enriquecimento ilícito indireto, pelo uso gratuito de servidores públicos em benefício próprio;

Art. 10: Prejuízo ao erário, com a destinação indevida de recursos humanos;

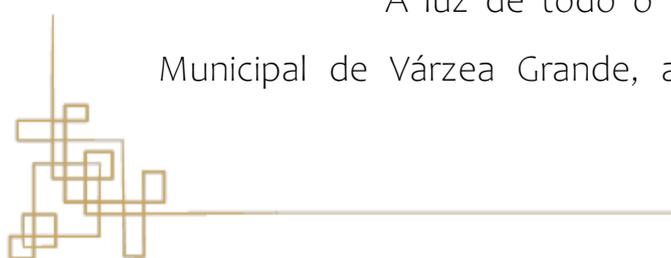
Art. 11: Atentado aos princípios da administração, como a impessoalidade, a legalidade e a finalidade.

5. Usurpação de função pública (art. 328, §2º, do Código Penal):

Embora mais aplicado a particulares, o tipo penal também abrange casos em que agentes públicos são desviados de suas funções originárias por ordens superiores ilegais, gerando confusão institucional e insegurança jurídica.

4.0 - CONCLUSÃO

À luz de todo o exposto, conclui-se que a conduta da Prefeita Municipal de Várzea Grande, ao utilizar agentes da Guarda Municipal para





acompanhamento pessoal em atividades privadas, como deslocamentos a academias, viola de forma direta os princípios da legalidade (art. 37, caput, da CF/88), da impessoalidade e da moralidade administrativa, configurando desvio de função pública e uso indevido da estrutura estatal.

Tendo em vista que a Lei Federal nº 13.022/2014, em seu artigo 3º, inciso X, admite a possibilidade de atuação da Guarda Municipal na proteção de autoridades apenas nos casos em que haja risco efetivo e justificável, nos seguintes termos:

Art. 3º – São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

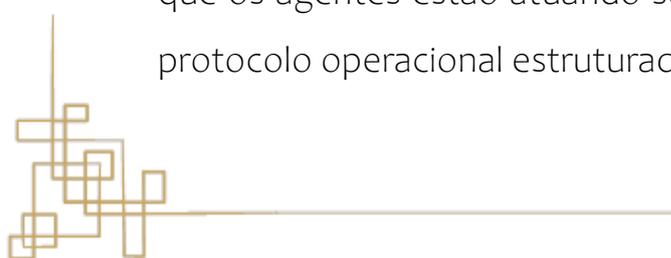
[...]

**X – proteção de autoridades e dignitários, bem como de pessoas sob ameaça iminente, conforme situações de risco devidamente justificadas e formalizadas pela autoridade competente.*

Portanto, a lei não confere autorização genérica nem automática para que guardas municipais atuem como seguranças pessoais de prefeitos ou outras autoridades públicas.

Tal atuação deve estar necessariamente condicionada à existência de risco real, iminente e comprovado, formalmente registrado em expediente administrativo próprio e com motivação fundamentada.

No caso concreto, não há em apreço, qualquer comprovação de risco institucional à integridade física da Prefeita, tampouco há demonstração de que os agentes estão atuando sob ordens formais, motivadas, e de acordo com protocolo operacional estruturado e documentado.





Assim, mesmo que haja portaria local (como a Portaria nº 003/2025), ela não afasta a exigência legal de motivação e proporcionalidade prevista no Estatuto Federal das Guardas Municipais, nem pode ser utilizada como instrumento para legitimar o desvio de finalidade pública.

Tendo em vista os indícios de desvio de finalidade administrativa, violação aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, e possível uso indevido da Guarda Municipal para fins pessoais da Chefe do Executivo Municipal, é plenamente cabível o controle judicial e extrajudicial da Portaria nº 003/2025, por meio das seguintes medidas:

1. AÇÃO POPULAR

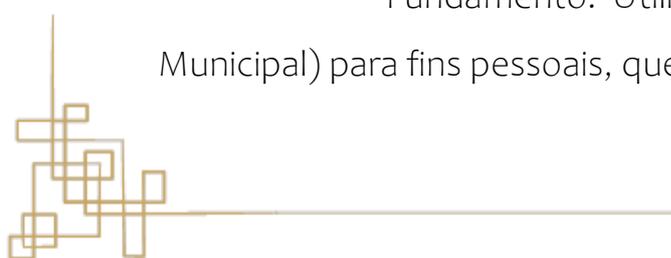
Finalidade: Anular ato administrativo lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, à legalidade ou aos princípios constitucionais. Fundamento: Art. 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal e Lei nº 4.717/1965. Quem pode propor: Qualquer cidadão brasileiro no gozo dos seus direitos políticos (basta comprovar condição de eleitor).

Quem deve responder: Município de Várzea Grande/MT e a autoridade que editou a portaria (Secretário Municipal de Defesa Social). Competência: Vara da Fazenda Pública de Várzea Grande/MT.

2. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Finalidade: Apurar e punir a prática de atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992 (LIA), atualizada pela Lei nº 14.230/2021.

Fundamento: Utilização indevida de servidores públicos (Guarda Municipal) para fins pessoais, quem pode propor:





DR. JUCÉLIO SANTOS OAB/MT 24.760 - O



Ministério Público Estadual;

Procuradoria Jurídica do Município (se não houver omissão ou conivência);

Entidade da sociedade civil com finalidade compatível.

Quem deve responder: Prefeita Municipal, Secretário de Defesa Social, Comandante da Guarda ou demais envolvidos na execução da portaria.

Competência: Juízo da Fazenda Pública de Várzea Grande/MT, com competência para julgar ações de improbidade.

3. REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Finalidade: Provocar a atuação do Ministério Público para instauração de inquérito civil público, termo de ajustamento de conduta (TAC), recomendação administrativa, ou propositura de ação civil/penal.

Fundamento: Art. 129, inciso III, da Constituição Federal.

Quem pode propor:

Qualquer cidadão;

Associação, sindicato, vereador ou partido político.

Quem deve receber:

Promotoria de Justiça da Cidadania ou do Patrimônio Público de Várzea Grande/MT.





DR. JUCÉLIO SANTOS OAB/MT 24.760 - O



Resultado possível: Instauração de investigação, expedição de recomendações, ajuizamento de ação civil pública ou denúncia criminal por abuso de autoridade ou peculato-desvio.

4. RECLAMAÇÃO OU DENÚNCIA À CÂMARA MUNICIPAL

Finalidade: Apurar a prática de infração político-administrativa ou crime de responsabilidade pela Prefeita Municipal.

Fundamento: Decreto-Lei nº 201/1967, art. 4º, VII.

Quem pode propor:

Qualquer cidadão eleitor;

Vereador, partido político ou associação civil.

Quem deve receber:

Mesa Diretora da Câmara Municipal de Várzea Grande.

Medida cabível: Instauração de comissão processante, com possibilidade de cassação do mandato da prefeita, caso comprovado o desvio de finalidade do ato administrativo e uso pessoal da força pública.

5. PETIÇÃO OU DENÚNCIA AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (TCE-MT)

Finalidade: Fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do ato administrativo; apuração de eventuais danos ao erário.

Fundamento: Art. 70 e 71 da Constituição Federal.

Quem pode propor:





DR. JUCÉLIO SANTOS OAB/MT 24.760 - O



Qualquer cidadão ou entidade civil;

Vereadores e órgãos públicos de controle.

Quem deve receber:

Ouvidoria ou Protocolo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

Resultado possível: Instauração de auditoria especial, determinação de ressarcimento ao erário, aplicação de multa ao gestor responsável e comunicação ao Ministério Público.

Salvo melhor Juízo,
é parecer.

Várzea Grande – Mato Grosso, 29/07/2025

DR. JUCELIO RODRIGUES DOS SANTOS - OAB/MT 24.760/O

