

Democracia, segurança pública e o papel do Superior Tribunal de Justiça

Messod Azulay Neto

Ministro do Superior Tribunal de Justiça.

Coordenador Científico da Fundação Getúlio Vargas –

FGV Justiça.

RESUMO

O artigo reflete sobre o papel do **Superior Tribunal de Justiça (STJ)** na consolidação da democracia e na proteção da segurança pública no Brasil. O autor destaca o desafio de equilibrar a uniformização da legislação penal federal com as especificidades regionais das políticas de segurança. Analisa a atuação do STJ, especialmente em casos relacionados à apreensão de drogas, e aponta tensões entre o combate ao crime organizado e a preservação dos direitos individuais. Ressalta que decisões sobre “fundada suspeita” e buscas pessoais ou domiciliares têm impacto direto nas estratégias policiais locais. Embora reconheça avanços na proteção das garantias constitucionais, o autor alerta para o risco de enfraquecimento do aparato de segurança pública e propõe reflexão sobre o ponto de equilíbrio entre liberdade individual, segurança coletiva e efetividade da jurisdição penal.

Palavras-chave: Democracia. Segurança pública. Superior Tribunal de Justiça. Direitos individuais.

ABSTRACT

This article reflects on the role of the Superior Court of Justice (STJ) in consolidating democracy and protecting public safety in Brazil. The author highlights the challenge of balancing the standardization of federal criminal law with the regional specificities of security policies. He analyzes the STJ's performance, especially in cases related to drug seizures, and highlights tensions between combating organized crime and preserving individual rights. He emphasizes that decisions on “founded suspicion” and personal or home searches have a direct impact on local police strategies. While acknowledging progress in protecting constitutional guarantees, the author warns of the risk of weakening the public security

apparatus and proposes reflection on the balance between individual liberty, collective security, and the effectiveness of criminal jurisdiction.

Keywords: Democracy. Public security. Superior Court of Justice. Individual rights.

Sumário: 1. Palavras iniciais: uma trajetória que merece ser celebrada; 2. Pressupostos contextuais e o papel do Superior Tribunal de Justiça; 3. A atuação do Superior Tribunal de Justiça em matéria criminal, segurança pública e direitos individuais; 4. Considerações finais; Referências.

1 Palavras iniciais: uma trajetória que merece ser celebrada

Antes de entrar propriamente no tema proposto para este ensaio, gostaria de registrar algumas breves palavras em homenagem à trajetória do colega de Superior Tribunal de Justiça Ministro Antonio Carlos Ferreira.

Não seria difícil escrever este texto apenas a partir da biografia do Ministro. São inúmeras suas contribuições, não só ao Superior Tribunal de Justiça, mas também a todo o sistema de justiça brasileiro, desde o início de sua carreira jurídica.

Poderia começar pela formação acadêmica ou pelo caminho profissional. No entanto, o ponto de partida não poderia ser outro senão o feliz registro da razão de ser desta publicação: a memória das contribuições do Ministro na defesa dos interesses da Caixa Econômica Federal. A atuação de Antonio Carlos Ferreira, no exercício do cargo de advogado dessa relevante instituição bancária, por mais de vinte e sete anos¹, tendo ingressado por concurso público e exercido a função de Diretor Jurídico – entre 2003 e 2010 –, muito embora tenha se encerrado no longínquo ano de 2010, até os dias de hoje inspira e justifica essa justíssima celebração.

No Superior Tribunal de Justiça, com ingresso em 13 de junho de 2011, pelo quinto constitucional destinado à advocacia – indicação derivada, por óbvio, da respeitável atuação naquela função –, o Ministro Antonio Carlos Ferreira se destaca pela coerência e firmeza com que julga os casos submetidos à sua jurisdição, atualmente, na Quarta Turma, na Segunda Seção e na Corte Especial do Tribunal da Cidadania.

¹ Ferreira, Antonio Carlos. In: Brasil. Superior Tribunal de Justiça. Ministros em atividade. [Brasília], 8 maio 2025. Disponível em: https://www.stj.jus.br/web/verCurriculoMinistro?parametro=1&cod_matriculamin=0001209&aplicacao=Ministros.ativos. Acesso em: 17 set. 2025.

Mais do que tudo isso, parece mais relevante o registro de que esse tipo de reconhecimento da memória biográfica institucional não é algo costumeiro de se ver, o que, por si, já é uma grande distinção.

É, portanto, um grande prazer poder contribuir com esta obra coletiva.

Neste pequeno ensaio, pretendi trazer uma reflexão recente decorrente da prática judiciária da Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça e de estudos que tenho feito sobre o tema da segurança pública e do papel do Poder Judiciário no contexto da democracia constitucional brasileira.

2 Pressupostos contextuais e o papel do Superior Tribunal de Justiça

O Brasil é um país continental de múltiplas realidades, de dificuldades locais específicas e de níveis de desenvolvimento socioeconômicos muito diferentes.

Foi nesse cenário que a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, a partir do desenho do federalismo brasileiro, construído – como se sabe – por desagregação de um Estado originalmente unitário², indicou o Superior Tribunal de Justiça como órgão de interpretação, em um modelo ainda de revisão ou correção³ – muito embora também existam esforços para instalação de uma cultura de precedentes⁴ –, de toda a legislação infraconstitucional do país.

² O princípio federalista substituiu o unitarismo monárquico com a Proclamação da República no Brasil (Silva, José Afonso da. *O Constitucionalismo Brasileiro: evolução institucional*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 96).

³ “[...] Organizou-se o novel Tribunal, à imagem e semelhança da Corte de Cassação da Itália, visando atender aos dois tópicos essenciais para o legislador constitucional de 1988: facilitar o acesso do povo à Justiça e tornar mais rápida a entrega da prestação jurisdicional.” (Calmon, Eliana. O Superior Tribunal de Justiça na Constituição. *Revista Ibero-Americana de Direito Público*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, p. 41–47, jul./set., 2004. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2004;1001080720>. Acesso em: 3 nov. 2024. p. 41–42).

⁴ Nesse sentido, há várias obras, mas especialmente: Marinoni, Luiz Guilherme. *O STJ enquanto corte de precedentes: recompreensão do sistema processual da corte suprema*. 4 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. 275 p.; Marinoni, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 7 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. 407 p.; Mitidiero, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 142.

Existe, assim, um mandamento constitucional inafastável. Dentro de sua competência típica, a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça é, reiteradamente, chamada a julgar questões que se interseccionam com políticas de segurança pública que, no modelo vigente de execução local, variam a depender do estado da Federação. No entanto, a expectativa de uniformização da interpretação da lei federal em matéria penal, eventualmente, pode não se compatibilizar com a política de segurança local instituída, ou melhor, pode não levar em consideração as especificidades dos desafios de segurança da localidade. É que, como se sabe, a legislação penal é eminentemente federal, isto é, produzida pelo Poder Legislativo de atribuição federal e, por conseguinte, interpretada por órgão de competência também federal, ao passo que as políticas de segurança pública derivam de competência constitucional comum, isto é, a partir de regras e diretrizes gerais da União, os estados possuem a atribuição descentralizada de implementação e execução cotidiana.

Como derivação da forma de constituição da Federação brasileira, a organização de competências jurisdicionais, embora administrativamente dividida em regiões e estados, concentra nos órgãos de cúpula da União competências de uniformização e correção de todo o Judiciário comum nacional⁵. Especificamente em matéria penal, apesar de ser teoricamente possível a existência de normas penais estaduais – desde que seja editada delegação por lei complementar federal e que se atribua uma questão específica a ser disciplinada pelo estado ou pelo Distrito Federal (parágrafo único do art. 22 da Constituição⁶) –, na prática, não se verifica o exercício dessa delegação⁷. Assim, a legislação penal, no Brasil, é, como dito, eminentemente federal, fato que

⁵ Sobre as competências do Superior Tribunal de Justiça: Branco, Paulo Gustavo Gonet; Mendes, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. p. 1116-1171.

⁶ O parágrafo único do art. 22 da Constituição prescreve que "(l)ei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo" (Brasil. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 16 set. 2025).

⁷ A delegação pressupõe edição de lei complementar, ao passo que o art. 22 da Constituição exige, em matéria penal, lei ordinária, o que denota possível dificuldade na delegação. Vale registrar, ainda, que existe, em tramitação no Senado Federal, um Projeto de Lei Complementar (PLP 28/2024), de autoria da Senadora Margareth Buzetti, que busca regulamentar a delegação legislativa.

reforça a concentração da tarefa interpretativa no Superior Tribunal de Justiça porque, do contrário, admitir-se-ia, em afronta ao texto constitucional, a verificação de um processo de tratamento regional desigual⁸ na aplicação concreta de um direito, em tese, uniforme (federal).

A conformação constitucional da segurança pública, conjugada com a atribuição da competência legislativa em matéria penal, traz consigo, então, essa complexidade.

Seja como for, não parece adequado que a uniformização da lei penal implique uma interferência indevida na autonomia local de promoção de uma política pública de segurança adequada e específica à sua localidade. Tome-se, como exemplo, as crises de segurança experimentadas pelos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Apesar de ambos conviverem em meio a uma grande concorrência com o crime organizado, o modo como isso se desenvolve parece ser absolutamente diverso. E isso, por si, deveria significar uma estratégia específica do Poder Executivo local, a depender das variáveis contextuais da localidade.

Entretanto, seja qual for o desafio ou a política de segurança local, dada a organização constitucional, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar a matéria criminal, sob a pressão constitucional de uniformizar a legislação infraconstitucional, não leva necessariamente em conta essas especificidades locais.

A partir desses pressupostos contextuais é que se pretende analisar, no próximo capítulo, a relação entre a atuação do Superior Tribunal de Justiça, segurança pública e direitos individuais.

3 A atuação do Superior Tribunal de Justiça em matéria criminal, segurança pública e direitos individuais

A agregação política na forma de um Estado pressupõe, retomando a ideia de Thomas Hobbes (2014. p. 138), a restrição das individualidades e a eliminação do uso da força própria em nome de um ente maior que detenha o monopólio da força,

⁸ A concentração de competências legislativas em matéria penal na União traz consigo um dever constitucional de igualdade como vetor teleológico de aplicação da norma penal e, por consequência, a necessidade de “incentivar instrumentos para reduzir assimetrias estruturais ou conjunturais na aplicação da norma pelos agentes estatais” (Bottini, Pierpaolo Cruz. O princípio da igualdade e a dogmática penal. *Boletim IBCCRIM*, v. 32, n. 384, p. 13-cplocae página final, 2024).

com o objetivo de garantir uma segurança mínima à comunidade social, isto é,

(a) causa final, fim ou desígnio dos homens [...] ao introduzir a restrição a si mesmos que os leva a viver em Estados, é a preocupação com sua própria conservação e a garantia de uma vida mais feliz.

A segurança, em sua dimensão pública, é, pois, elemento intrínseco ao conceito mais primário de uma comunidade política. Não há Estado em um ambiente em que o território ou a força seja dividida. Portanto, é dever básico e função primordial do Estado constituído o combate firme às organizações criminosas como forma de garantia da segurança e do monopólio da força. A acepção do conceito de Estado traz consigo esse pressuposto de existência.

A adição dos elementos “democrático” e “de direito” constitui, cada um em seu momento histórico, outros desdobramentos à formulação do Estado contemporâneo. Sem a pretensão de uma incursão histórica ou mesmo teórica sobre o tema, a reflexão deste ensaio parte de uma perspectiva de que a concepção de Democracia, ou de um Estado Democrático de Direito, pressupõe, para além do exercício da soberania popular por meio do sufrágio universal e do voto direto, outros dois fatores essenciais: a segurança dos cidadãos integrantes da comunidade, elemento constitutivo da existência do Estado, e a garantia dos direitos individuais, requisito imprescindível de um ambiente democrático e submetido a uma ordem constitucional.

Assentado o marco de partida, torna-se possível fazer uma breve análise crítica da atuação do Superior Tribunal de Justiça em matéria criminal. Para tanto, adota-se, metodologicamente, o exame de uma questão específica: a jurisprudência sobre apreensões de drogas na Terceira Seção da Corte da Cidadania.

O tema “drogas” talvez seja, senão o maior, um dos maiores da jurisdição penal atualmente.

A jurisprudência da Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, de um tempo para cá, passou a discutir a forma como são apreendidas as drogas, o que, em outras palavras, significa refletir e estabelecer o modo como as polícias agem, ou deveriam agir, nos mais diversos estados. E, por óbvio, toda decisão sobre essa questão influencia direta ou indiretamente as políticas de segurança pública locais, uma vez que não é raro que sejam

declaradas inválidas apreensões de drogas com base em precedentes da Corte Superior.

Como mencionado anteriormente, o tema parece ter duas variáveis relevantes. De um lado, a necessidade de garantir que o Estado tenha suporte e elementos suficientes para combater o crime organizado, tendo em conta que o comércio de drogas é uma importante atividade desse tipo de criminalidade. De outro, a inafastável proteção constitucional dos direitos individuais e das garantias constitucionais.

Nessa balança, não há dúvida de que a jurisprudência recente da Terceira Seção avançou significativamente na garantia de direitos individuais, especialmente na interpretação do termo legal “fundada suspeita”. Todavia, o avanço, embora tenha a melhor das intenções, pode ter ultrapassado o ponto de equilíbrio e ocasionado um déficit de suporte à segurança pública.

O entendimento atual dos tribunais superiores sobre a “fundada suspeita”⁹ é que esta deve ser baseada em elementos objetivos e concretos, devidamente justificados pelas circunstâncias do caso, que indiquem a possibilidade de flagrante delito. Não há dúvida de que esses requisitos gerais e abstratos são adequados à Constituição e à legislação infraconstitucional. No entanto, sua aplicação aos mais diversos casos concretos, por vezes, pode exceder o que parece razoável nos diferentes contextos regionais.

Um exemplo disso é a compreensão sobre fundada suspeita para busca pessoal e busca domiciliar¹⁰.

⁹ O Código de Processo Penal trata do tema nos arts. 244 e 245. O art. 244 prevê que “(a) busca pessoal independe de mandado, no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar”. Já o art. 245 dispõe que “(a)s buscas domiciliárias serão executadas de dia, salvo se o morador consentir que se realizem à noite, e, antes de penetrarem na casa, os executores mostrarão e lerão o mandado ao morador, ou a quem o represente, intimando-o, em seguida, a abrir a porta”. (BRASIL. [Código de Processo Penal – Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941]. *Código de Processo Penal*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 18 de set. 2025).

¹⁰ Existem diversos precedentes no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Apenas, para exemplificar, pode-se citar: STJ. 6ª Turma. REsp 2.114.277, rel. min. Jesuíno Rissato (Desembargador convocado do TJDFT), j. 9.4.2024; e STF. Plenário. HC 169.788, rel. min. Edson Fachin, redator do acórdão min. Alexandre de Moraes, j. 4.3.2024.

Inicialmente, o Superior Tribunal de Justiça não admitia a tentativa de fuga ao avistar policiais como hipótese configuradora de fundada suspeita. Após reações do Supremo Tribunal Federal, contudo, voltou em seu entendimento para afirmar que a tentativa de fuga ao avistar policiais, aliada a outros indícios, poderia configurar fundada suspeita e justificar a busca pessoal e a apreensão de drogas. Entretanto, a fuga continuaria não sendo hipótese apta a autorizar a busca domiciliar.

A busca domiciliar sem mandado somente seria válida se houvesse situação de flagrante delito ou consentimento do morador, sendo este último devidamente comprovado por meios idôneos, mesmo quando o suspeito, por exemplo, corresse para dentro de casa ao avistar a polícia.

A pergunta que merece ser feita é: o termo “fundada suspeita” comportaria níveis de objetivação para intervenção estatal? Essa interpretação interferiria de forma (in)adequada no suporte necessário que se imagina à segurança pública?

Não existe resposta fácil. A matéria é muito complexa e envolve diversas variáveis, mas fato é que, não por outro motivo, o Supremo Tribunal Federal tem reformado decisões mais restritivas do Superior Tribunal de Justiça sobre o assunto, validando apreensões de drogas em alguns casos concretos.

De todo modo, é inegável o esforço dos Tribunais Superiores para prestar uma jurisdição adequada diante de tantas dificuldades com avanços muito significativos na esfera da proteção individual das pessoas submetidas à jurisdição penal. Contudo, a reflexão parece pertinente no atual contexto brasileiro e merece ser explorada com mais profundidade.

Conclusão

Muito longe de oferecer qualquer crítica ou solução, este pequeno ensaio serve, apenas, para compartilhar uma reflexão. Deixo aqui a provocação para que a comunidade jurídica possa contribuir com o debate e com a jurisprudência dos Tribunais Superiores, seja na atuação da advocacia ou do Ministério Público, seja academicamente por meio de pesquisas relacionadas com o tema.

Agradeço mais uma vez pela honra de participar desta bela edição em homenagem ao Ministro Antonio Carlos Ferreira.

Referências

- BOTTINI, Pierpaolo Cruz. O princípio da igualdade e a dogmática penal. **Boletim IBCCRIM**, v. 32, n. 384, p. 13-cplocae página final, 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 16 set. 2025.
- BRASIL. [Código de Processo Penal – Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941]. **Código de Processo Penal**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 18 de set. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. HC 169.788, rel. min. Edson Fachin, redator do acórdão min. Alexandre de Moraes, j. 4.3.2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=776633302> Acesso em: 15 set. 2025.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 6ª Turma. REsp 2.114.277, rel. min. Jesuíno Rissato (Desembargador convocado do TJDFT), j. 9.4.2024. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202301718733&dt_publicacao=12/04/2024. Acesso em: 15 set. 2025.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: SaraivaJur, 2024. CALMON, Eliana. O Superior Tribunal de Justiça na Constituição. **Revista Ibero-Americana de Direito Público**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, p. 41–47, jul./set., 2004. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2004;1001080720>. Acesso em: 3 nov. 2024.
- FERREIRA, Antonio Carlos. In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ministros em atividade. [Brasília], 8 maio 2025. Disponível em: https://www.stj.jus.br/web/verCurriculoMinistro?parametro=1&cod_matriculamin=0001209&aplicacao=Ministros.ativos. Acesso em: 17 set. 2025.
- HOBBS, Thomas, 1588-1679. **Leviatã**. Tradução Rosina D'Angina. 1 ed. São Paulo: Martin Claret, 2014.
- MARINONI, Luiz Guilherme. **O STJ enquanto corte de precedentes: compreensão do sistema processual da corte suprema**. 4 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
- MITIDIERO, Daniel. **Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da juris-**

prudência ao precedente. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, José Afonso da. **O Constitucionalismo Brasileiro: evolução institucional.** São Paulo: Malheiros, 2011.