

ALUNO: JOÃO ARTUR DE LIMA SANTIAGO

TEMA: A PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

PARECER FINAL DE TCC

O trabalho de conclusão de curso foi devidamente corrigido, constatando-se que atende satisfatoriamente aos requisitos formais. No que pertine ao conteúdo, trata-se de temática relevante, relacionada à compreensão acerca participação dos municípios nas políticas de segurança pública, especialmente a partir do texto constitucional de 1988. O texto revela-se em condições de ser submetido à defesa perante banca, considerando o exíguo tempo de que se dispõe para a realização de um trabalho dessa natureza.

O aluno mostrou-se interessado, havendo comparecido com regularidade às orientações.

Caruaru, 12 de fevereiro de 2020.

Prof^a Kézia Lyra
Orientadora

CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA - ASCES/UNITA
BACHARELADO EM DIREITO

JOÃO ARTUR DE LIMA SANTIAGO

MUNICÍPIOS E SEGURANÇA PÚBLICA

CARUARU

2020

JOÃO ARTUR DE LIMA SANTIAGO

MUNICÍPIOS E SEGURANÇA PÚBLICA

Trabalho de conclusão de Curso apresentado à coordenação do núcleo de trabalhos de conclusão de curso, do Centro Universitário Tabosa de Almeida (Asces - Unita), como requisito parcial para a aquisição de grau de Bacharelado em Direito.

Orientadora: Prof^a. Mestranda Kézia Lyra

CARUARU

2020

RESUMO

O presente artigo buscará apresentar, por meio de uma pesquisa exploratória, os objetivos, metas e possíveis resultados propostos pelo recente plano nacional de segurança criado a partir da Lei Federal de N.º 13.675, de 11 de Junho de 2018, o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, bem como se tentará prever as suas possíveis impactações no município como ente federativo dotado de corresponsabilidade no combate direto à violência e na sua prevenção. O SUSP surge como um conjunto de medidas que visam combater a violência que assola a vida das pessoas, padronizando os procedimentos e formas de atuação dos órgãos policiais e permitindo o acesso destes a banco de dados unificados em caráter nacional. Muitas são as causas que contribuem para o aumento da violência no município, que é onde vivem as pessoas e onde acontecem os crimes. Logo, o plano possibilitará incluir os entes municipais no combate aos crimes, possibilitando fazer com que as guardas municipais enfrentem a criminalidade no limite das suas responsabilidades. O SUSP é um importante instrumento de enfrentamento à criminalidade, mas não é o único. Sendo assim, é fundamental que se chame a responsabilidade do poder público, especialmente dos municípios, para ações de prevenção focadas na concessão de políticas públicas essenciais a todos como educação, lazer, saúde e trabalho pois, como se sabe, a ausência destas políticas contribui para a delinquência do indivíduo. Torna-se imprescindível que o poder público realize ações efetivas e iniciativas concretas para aplicar a lei na realidade. Caso isso não aconteça, entrará para o extenso rol de leis nacionais mais um conteúdo normativo carente de efetividade.

Palavras-chave: SUSP. Segurança Pública. Municípios. Polícias. Integração.

RESUMEN

Este artículo buscará presentar, mediante una investigación exploratoria, los objetivos, metas y posibles resultados propuestos por el reciente plan de seguridad nacional creado a partir de la Ley Federal No. 13,675, del 11 de junio de 2018, el Sistema de Seguridad Pública Unificado - SUSP, además de tratar de predecir sus posibles impactos en el municipio como entidad federativa dotada de corresponsabilidad en la lucha directa contra la violencia y su prevención. El SUSP surge como un conjunto de medidas que tienen como objetivo combatir la violencia que afecta las vidas de las personas, estandarizando los procedimientos y las formas de acción de las agencias policiales y permitiendo su acceso a una base de datos unificada a nivel nacional. Hay muchas causas que contribuyen al aumento de la violencia en el municipio, que es donde viven las personas y donde ocurren los delitos. Por lo tanto, el plan permitirá incluir entidades municipales en la lucha contra los delitos, haciendo posible que los guardias municipales enfrenten los delitos dentro de los límites de sus responsabilidades. SUSP es un instrumento importante para combatir el crimen, pero no es el único. Por lo tanto, es esencial llamar a la responsabilidad de las autoridades públicas, especialmente de los municipios, las acciones preventivas centradas en la concesión de políticas públicas esenciales para todos, como educación, ocio, salud y trabajo, ya que, como se sabe, la ausencia de estas políticas contribuye por la delincuencia del individuo. Es esencial que las autoridades públicas lleven a cabo acciones efectivas e iniciativas concretas para aplicar la ley en la realidad. Si esto no sucede, la extensa lista de leyes nacionales incluirá otro contenido normativo que carece de efectividad.

Palabras clave: SUSP. Seguridad Pública. Municipios. Policía. Integración

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA	6
2.1 ENTENDENDO O QUE É O SUSP E QUAL O SEU PRINCIPAL OBJETIVO	6
2.2 SUSP: UM INSTRUMENTO DE ENFRENTAMENTO DA CRIMINALIDADE, MAS NÃO O ÚNICO.....	7
2.3 DESAFIOS PARA A FUNCIONALIDADE DO SUSP	8
3. A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA	11
3.1 O PAPEL SOCIAL DOS MUNICÍPIOS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO CRIME ..	11
3.2 AS GUARDAS MUNICIPAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA.....	13
4. DO FINANCIAMENTO DO SUSP NOS MUNICÍPIOS	16
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	17
REFERÊNCIAS	20

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso estenderá os seus estudos no campo da segurança pública, tema atual e de fundamental importância em nosso país. Será apresentado e analisado o recente programa nacional de segurança, caracterizado pelo Sistema Único de Segurança Pública, o SUSP, criado pela Lei Federal nº 13.675, de 11 de Junho de 2018, tendo como foco específico os seus possíveis impactos nos municípios como entes também responsáveis pela promoção da segurança.

A segurança pública, como se encontra atualmente, encoraja-nos a realizar uma análise prática e crítica sobre o que esperar do plano e sobre como ele possivelmente repercutirá em toda a sociedade brasileira. Ao longo dos anos, medidas foram adotadas visando a diminuição dos altos índices de violência, contudo, parece não ter sido possível encontrar a solução ideal para tanto. Cada vez mais as pessoas se encontram em um estado de insegurança e pânico, com medo de saírem de casa, temendo o convívio em certos ambientes públicos; enfim, impera uma situação social em que o indivíduo se sente proibido de viver sua vida com plenitude em razão da constante ameaça da violência e da criminalidade como um todo.

Nesse trabalho será demonstrado em que consiste o SUSP, como se dá sua organização e funcionamento entre os diferentes órgãos de promoção da segurança pública no Brasil a fim de se propiciar à sociedade um cotidiano mais seguro e pacífico. Serão apresentados de forma geral os seus princípios, bem como suas diretrizes e objetivos propostos; buscar-se-á destacar quais os possíveis efeitos esperados pelas políticas trazidas no plano para os diferentes órgãos que promovem segurança e ainda, objetiva-se analisar, sob a perspectiva do plano, a importância dos órgãos oficiais de segurança pública e da sociedade na construção de uma coletividade mais harmoniosa, solidária e menos violenta; e também será observado o que o plano propõe para os Municípios e se, de fato, tais proposições serão possíveis de serem executadas com êxito, diante de uma sociedade onde a violência tem imperado.

Esse trabalho será desenvolvido por meio de uma pesquisa exploratória, tendo com fonte principal de estudo a Lei 13.675/2018. Também se buscará a realização de pesquisa em livros, artigos científicos e outros textos que permitam a construção das ideias, bem como serão destacadas breves opiniões técnicas sobre o tema, visando-se constatar o que estudiosos e operadores do direito têm pensado em relação ao

cenário da segurança pública no país e à consequente melhora da qualidade de vida das pessoas.

2. SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

2.1 ENTENDENDO O QUE É O SUSP E QUAL O SEU PRINCIPAL OBJETIVO

Sabe-se que a violência no Brasil é um dos grandes problemas enfrentados pelas pessoas e que isso interfere diretamente na qualidade de vida de todos. A onda da criminalidade só cresce e as ações do Estado tem sido insuficientes para o seu combate. Em 2016, por exemplo, pela primeira vez na história, o número de homicídios no Brasil superou a casa dos 60 mil mortos em um ano, de acordo com o Atlas da Violência de 2018¹, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Com o número de 65.602 assassinatos cometidos no país em 2017, o Brasil ocupa um patamar aproximadamente 30 vezes maior do que os dados apurados na Europa.

Diante deste cenário de completa instabilidade e caos social, o SUSP, instituído pela Lei Federal nº 13.675 de 11 de Junho de 2018, corresponde a uma política de Estado que se propõe a combater a violência como um todo, sendo que a União representa o “cabeça” do controle desse sistema ampliado e os demais entes federativos integram o corpo como “membros”, a fim de juntos atuarem e promoverem o estado de bem estar social em matéria de segurança pública, sobretudo a partir de ações conjuntas, coordenadas, integradas e sistematizadas entre os órgãos de segurança pública e de defesa social. É fato que se espera a participação de toda a sociedade, haja vista que segurança pública é dever do Estado, mas também direito e responsabilidade de todos, segundo está expresso no artigo 144 da nossa Carta Magna.

A integração e a coordenação dos órgãos que compõem o SUSP projetam atuações nos limites das suas respectivas competências, por meio de operações com planejamento e execução integrados, estratégias comuns entre os órgãos para atuação na prevenção e no controle qualificado de crimes, registro mútuo de ocorrência policial, compartilhamento de informações via Sistema Brasileiro de Inteligência - Sisbin, integração das informações e dos dados de segurança pública

¹ **Atlas da Violência 2018**. Disponível em < <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/17> >. Acesso em 24/08/2019.

por meio do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública - Sinesp, bem como pretende possibilitar o intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos.

Como já se destacou, os índices de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) no país lamentavelmente não param de crescer. Diante desse fato, o principal objetivo a ser alcançado com a criação do SUSP é exatamente diminuir estrategicamente a ocorrência de crimes a médio/longo prazo, reprimindo, na forma da lei, aqueles que ocorreram e prevenindo a prática de futuros ilícitos.

2.2 SUSP: UM INSTRUMENTO DE ENFRENTAMENTO DA CRIMINALIDADE, MAS NÃO O ÚNICO

Quando se aborda o tema da segurança no Brasil, automaticamente muitas pessoas visualizam um cenário social caótico, onde impera a insegurança e a sensação de afastamento da paz coletiva. É do conhecimento de todos que a segurança pública consiste em serviço público essencial, assim como a saúde e a educação, sendo todos eles elencados pela Constituição Federal.

Segurança pública não é, ao contrário do que muitos pensam, um problema causado pela polícia ou mesmo solucionado exclusivamente por ela. Um conjunto de fatores contribui para que os crimes ocorram, e, conseqüentemente, o tratamento da segurança pública deve passar pelo enfrentamento de cada um deles, inclusive quando envolve a carência e falta de qualidade de outros serviços públicos que influenciam diretamente a prática delitiva, como educação, esporte, utilização racional dos espaços públicos etc. Como esclarecem Henrique Hoffmann e Eduardo Fontes², o plano não será exitoso se tratado como a única esperança para o problema da violência atual:

Destina-se a articular as ações do poder público. Não se restringe aos integrantes do Susp, pois deve considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, respeitadas as atribuições e as finalidades de cada área do serviço público. Nada mais natural se considerarmos que a criminologia demonstra que a prevenção criminal não se faz apenas pela polícia (prevenção secundária) e demais instâncias de controle formal, mas principalmente por intermédio da prevenção primária, materializada em políticas públicas.

² FONTES, Eduardo; HOFFMANN, Henrique. **Sistema Único de Segurança Pública é avanço, mas precisa sair do papel**. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2018-set-25/academia-policia-sistema-unico-seguranca-publica-avanco-sair-papel> >. Acesso em 24/08/2019.

Os autores reforçam que o investimento por parte do poder público somente em segurança pública não garante uma sociedade mais pacífica. Segundo eles, é necessário atentar também para as outras faces do serviço público. A violência criminosa pode ser vista como fruto de um conjunto de falhas sociais presentes na vida dos brasileiros que os conduzem à prática delitiva. Segundo eles,

Nada mais natural se considerarmos que a criminologia demonstra que a prevenção criminal não se faz apenas pela polícia (prevenção secundária) e demais instâncias de controle formal, mas principalmente por intermédio da prevenção primária, materializada em políticas públicas.³

A opinião técnica dos autores sobre a interdisciplinaridade dos instrumentos de combate ao crime soma-se a um dos planos apresentados pela própria Lei 13.675/2018, que, em seu artigo 22, parágrafo 1º, apresenta a ideia de que as políticas públicas de segurança não serão de exclusiva responsabilidade dos órgãos competentes para tal:

Art. 22. A União instituirá Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, destinado a articular as ações do poder público, com a finalidade de:

§ 1º As políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do Susp, pois devem considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, respeitadas as atribuições e as finalidades de cada área do serviço público.⁴

Diante disso, mais uma vez traz-se a realidade de que o SUSP pretende atribuir competência para o combate aos ilícitos não só a seus integrantes; o plano buscará integrar concretamente outras áreas do serviço público que sejam interessantes ao combate e à prevenção de crimes.

2.3 DESAFIOS PARA A FUNCIONALIDADE DO SUSP

O Brasil é um país dotado de uma grande dimensão territorial e também, devido a isso, possui um sistema político estruturado como uma federação, onde o poder não se concentra em apenas um ente, mas sim em quatro, formando a organização político

³ FONTES, Eduardo; HOFFMANN, Henrique. **Sistema Único de Segurança Pública é avanço, mas precisa sair do papel**. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2018-set-25/academia-policia-sistema-unico-seguranca-publica-avanco-sair-papel> >. Acesso em 30/08/2019

⁴ BRASIL. **Lei 13.675 de 11 de Junho de 2018**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm >. Acesso em 30/08/2019.

administrativa da República Federativa do Brasil, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos da Constituição Federal. Segundo José Afonso da Silva, conforme citado por Pedro Lenza⁵:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende, como se vê do art. 18, a *União*, os *Estados*, o *Distrito Federal* e os *Municípios*. A Constituição aí quis destacar as entidades que integram a estrutura federativa brasileira: os *componentes do nosso Estado Federal*. Merece reparo dizer que é a organização político-administrativa que compreende tais entidades, como se houvesse alguma diferença entre o que aqui se estabelece e o que se declarou no art.1.º. Dizer que a República Federativa do Brasil é formada pela *união indissolúvel* dos Estados e Municípios e do Distrito Federal não é diverso de dizer que ela compreende União, Estados, Distrito Federal e Municípios, porque a *união indissolúvel* (embora com inicial minúscula) do art.1.º é a mesma União (com inicial maiúscula) do art. 18. Repetição inútil, mas que não houve jeito de evitar, tal o apego à tradição formal de fazer constar do art. 1.º essa cláusula que vem de constituições anteriores, sem levar em conta que a metodologia da Constituição de 1988 não comporta tal apego destituído de sentido. Enfim, temos aí destacados os componentes da nossa República Federativa: (a) União; (b) Estados; (c) Distrito Federal; e (d) Municípios.

Portanto, percebe-se que cada ente federado que compõe a República é detentor de competência própria para governar em seu território, sendo essa competência de natureza administrativa, legislativa e organizacional, onde a União é dotada de soberania, enquanto que os Estados e Municípios possuem autonomia. Logo, tal característica atribuída a estes entes possibilita que eles se diferenciem em aspectos econômicos, sociais e culturais.

A gestão da segurança pública também passa a ser individualizada devido às particularidades dos entes federados. Assim como a União é responsável por gerir as forças federais de segurança, a exemplo da polícia federal e da polícia rodoviária federal, cada Estado também é responsável por administrar seus órgãos próprios, sendo eles as polícias civis, polícias militares e corpo de bombeiros militares; e por fim, os Municípios constituem suas guardas municipais destinadas à preservação do patrimônio público.

Devido a essa característica de autonomia presente no pacto federativo, os entes possuem recursos e modos de governo distintos que fazem com que a estrutura dos órgãos de segurança pública se diferencie totalmente, com modos de atuação,

⁵ SILVA, José Afonso da *apud* LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 384.

estrutura e funcionamento próprios, banco de dados limitados e políticas governamentais de segurança distintas. Fica claro que o Estado de São Paulo, por exemplo, que é considerado o estado com o maior PIB do país⁶, possui mais recursos disponíveis para investir em segurança do que o Estado da Paraíba, por exemplo.

Acerca da disparidade no modo de atuação das polícias, é comum, na rotina diária de suas atuações, que muitos indivíduos procurados pela justiça deixem de ser presos devido à falta de informações suficiente e unificadas que devem ser compartilhadas pelas diferentes unidades da federação. Muitas vezes, por exemplo, um indivíduo procurado em um Estado é abordado pela polícia militar de outro Estado, mas devido à ausência de dados eficientes para consulta, este indivíduo é liberado porque os agentes não possuem acesso às informações de antecedentes criminais a nível nacional.

Como já foi dito anteriormente, entende-se que a função e objetivo principal do SUSP é a integração das ações dos órgãos de segurança da nação visando a diminuição da prática dos crimes. A atuação integrada e o compartilhamento de informações entre os diferentes órgãos de segurança constituem um dos principais desafios a serem implementados pelo plano, senão o principal:

O compartilhamento insuficiente de informações entre as polícias tem sido um grande obstáculo, que se origina da visão individualista de muitos profissionais, para os quais repartir dados com outros agentes públicos significa perder poder e importância. O que se agrava com o receio da utilização das informações indevidamente, num contexto de frequente usurpação de função pública.⁷

Compreende-se, então, que a assimetria dessa atuação é um fenômeno que contribui, mesmo que indiretamente, para uma política de segurança ineficaz, pois não se pode esperar resultados satisfatórios quando as ações dos órgãos de combate aos crimes são dispersas, ainda que teoricamente o objetivo seja o mesmo, contudo na prática o caminho para se atingir tal objetivo varia de acordo com os métodos empregados pelo ente federado.

⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em < <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> >. Acesso em 06/09/2019.

⁷ FONTES, Eduardo; HOFFMANN, Henrique. **Sistema Único de Segurança Pública é avanço, mas precisa sair do papel**. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2018-set-25/academia-policia-sistema-unico-seguranca-publica-avanco-sair-papel> >. Acesso em 30/08/2019

Sobre a problemática das diferentes diretrizes de atuação dos entes, o antropólogo Luiz Eduardo Soares questiona a sua possibilidade de execução e aponta que o plano é lesivo à autonomia dos entes federados:

Pergunto: como haverá integração sem comando? Quem decidirá sobre as estratégias? Quem coordenará? Só há duas respostas: as decisões serão tomadas por consenso (medida que adotei nos GGIs para viabilizá-los, ainda que isso os reduzisse quase à impotência ou, na melhor das hipóteses, à boa vontade circunstancial dos agentes), ou por maioria de votos, ou ainda por um comando previamente estabelecido. Pois essa matéria absolutamente crucial foi olímpicamente negligenciada. Por quê? Simplesmente porque é questão insolúvel ao nível dos puxadinhos infra-constitucionais. O que está em jogo é o pacto federativo, é a autonomia dos entes federados.⁸

Além do desafio de unir os meios de atuação e informação dos que compõem a segurança pública, é de opinião do autor supramencionado que a integração promovida pelo SUSP gera instabilidade nas autonomias dos entes federados devido à suposta ausência de comando. Contudo, a própria lei afirma que os órgãos devem atuar nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica, sendo o Ministério da Justiça e Segurança Pública o órgão central, como já citado neste artigo.

3. A MUNICIPALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

3.1 O PAPEL SOCIAL DOS MUNICÍPIOS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO CRIME

O Município é definido como pessoa jurídica de direito público interno e autônoma dentro do pacto federativo e nos termos da Constituição Federal de 1988. Logo, em linhas gerais, são entes federativos, dotados de autonomia municipal própria, manifestada pela sua capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação e, devido a todo esse conjunto de características próprias, possui a capacidade de fazer gestão em seus assuntos de interesses locais e que repercutam diretamente na vida de seus moradores.

Para que se consiga obter uma segurança pública eficiente e exitosa, não se deve atribuir a sua execução somente ao governo federal e aos governos estaduais. Os governos municipais possuem também um papel de importante relevância no

⁸ SOARES, Luiz Eduardo. **O SUSP e o Poder Embriagado**. Disponível em < <http://www.justificando.com/2018/07/03/susp-e-o-poder-embriagado/> >. Acesso em 06/09/2019

combate à criminalidade local, pois, como se sabe, o crime acontece em território municipal e é possível atribuímos ao município ações e estratégias que somem resultados positivos no combate às infrações criminais.

Os municípios não possuem atribuição direta específica de atuarem no combate a crimes, exceto a previsão constitucional de guarda e proteção de seus bens e serviços. Contudo, como já foi exposto anteriormente nesse trabalho, mais precisamente no tópico 2.2, sabe-se que os delitos acontecem devido a um emaranhado de situações que contribuem para a delinquência do indivíduo e que a infração penal é bastante influenciada pela situação urbana. Políticas públicas insuficientes de saúde, de educação, a falta de emprego, assim como a falta de habitação adequada e a ausência de ambientes necessários para o exercício de atividades culturais e de lazer, dentre outros aspectos, são incentivadores do acontecimento de delitos.

Não é só usando a efetiva força estatal que se administra a segurança pública, mas a prevenção focada na concessão necessária dos serviços sociais básicos por parte dos municípios assume um caráter importantíssimo no papel desses com a política de segurança pública nacional. Tal entendimento se confirma com a citação dos especialistas Klaus Frey e Sérgio Czajkowsky Jr.:

Sobretudo em face do crescente reconhecimento de que a segurança pública dificilmente pode ser alcançada somente através da ação repressiva do Estado, mas passa necessariamente por políticas sociais efetivas, particularmente na área de educação e da geração de empregos e, de forma geral, pela melhoria da qualidade de vida no âmbito comunitário, torna-se imprescindível uma reflexão sobre a possível contribuição dos governos locais para garantir uma maior segurança pública local.⁹

Pode-se dizer então que incube aos governos municipais, como forma de política preventiva em segurança pública, produzir ações que gerem como resultado a qualidade de vida dos seus cidadãos, analisando os pontos crônicos de criminalidade local e verificando em que medida a estrutura urbana influencia na diminuição da criminalidade. Estratégias básicas a serem adotadas, além das que aqui já foram citadas, incluem a revitalização de áreas degradadas com acessibilidade, iluminação pública satisfatória, paisagismo, ruas, quadras, parques e

⁹ FREY, Klaus; JR, Sérgio Czajkowsky. **O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana.** Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6571/5155>>. Acesso em 04/08/2019.

praças bem estruturados, casas populares e demais equipamentos públicos de uso comum e em condições suficientes de empregabilidade.

É claramente notável a relação direta que há entre a segurança pública e a política de desenvolvimento urbano que deve ser executada pelos municípios, prevista no artigo 182 da Constituição Federal. Sobre essa proveitosa relação, as sociólogas Carolina de Mattos Ricardo e Haydee G. C. Caruso fazem uma prova dessa relação em seu artigo sobre o desafio para os municípios na gestão da segurança pública:

Se observarmos rapidamente o modelo federativo brasileiro pós -1988 iremos constatar que é atribuído aos municípios a responsabilidade pela gestão dos serviços públicos de interesse local como saúde e educação, proteção do meio ambiente, do patrimônio histórico cultural e pelas políticas de desenvolvimento e ordenamento do espaço urbano. Logo, se as políticas locais são concebidas de modo integrado, tendo como enfoque transversal o ordenamento do espaço público e a prevenção da violência, o resultado será “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo o bem-estar de seus habitantes”, como é proposto no art. 182^o.¹⁰

Entende-se então que paralelamente ao trabalho das polícias e dos órgãos de segurança afins, os municípios podem atuar de forma a garantir o pleno acesso dos seus cidadãos a políticas públicas fundamentais que permitam o crescimento intelectual e econômico do indivíduo; assim como também é possível e primordial o planejamento, a fim de possibilitar o desenvolvimento urbano baseado em segurança pública, cultivando nas cidades espaços públicos mais seguros.

3.2 AS GUARDAS MUNICIPAIS NA SEGURANÇA PÚBLICA

Assim com a União e os Estados membros são responsáveis por manter seus órgãos policiais, a exemplo da Polícia Federal e das Polícias Militares dos Estados, respectivamente, os municípios possuem a atribuição constitucional de gerir suas guardas municipais, sendo elas órgãos de natureza pública e detentoras de um objetivo funcional bem específico dentro dos seus limites territoriais.

A Constituição Federal, em seu artigo 144, §8, especifica a criação das guardas, delimitando a abrangência da sua atuação:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem

¹⁰ RICARDO, Carolina de Mattos e CARUSO, Haydee G. C. **Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros**. Disponível em: < revista.forumseguranca.org.br › index.php › rbsp › article › download >. Acesso em 10/11/2019

pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

§8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.¹¹

Pelo exposto no texto constitucional, as guardas possuem a função de atuar numa dimensão especificamente restrita de "proteção de bens, serviços e instalações" do Município. A princípio, tais permissões que a lei constitucional prevê para a atuação das guardas apresentam a ideia de que essas formam somente um órgão responsável pela observação e zelo dos patrimônios das cidades. Contudo, com o passar do tempo, as guardas têm ganhado novas atribuições por meio de leis municipais e federais. Uma grande mudança nessa evolução foi a de se adaptar ao patrulhamento preventivo e ostensivo com armas, inclusive de alto poder de fogo.

A Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, instituiu as regras em âmbito nacional para a criação e manutenção das Guardas do Brasil e criou o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Dentro do conjunto de normas apresentadas veio a função de proteção preventiva e ostensiva aos bens, serviços, logradouros públicos e instalações do Município, assim como inovou por possibilitar aos guardas municipais o porte de armas de fogo. O Estatuto determinou que a corporação realize ações no território municipal, objetivando o ato de proteger sistematicamente a população do município, fazendo com que os guardas possam atuar de forma preventiva e ostensiva, semelhante ao papel realizado pelas Polícias Militares dos Estados.

Como se sabe, a integração e a coordenação dos órgãos que fazem a segurança pública no Brasil é uma das diretrizes adotadas pelo SUSP a fim de combater a criminalidade violenta. É lícito afirmar, então, que a partir do momento que as Guardas Municipais adquiriram, na forma da respectiva lei, a característica de atuar com mais técnicas e estratégias diretas no combate à violência, expandido o rol de obrigações presentes no texto constitucional, foi possível atribuir a elas maior capacidade de associação e interação com os demais órgãos promotores de segurança pública.

É importante destacar que o Estatuto Geral das Guardas Municipais traz conteúdos normativos que se alinham com as diretrizes gerais de atuação previstas

¹¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em 10/10/2019.

no SUSP. As ações conjuntas entre os diferentes órgãos de segurança pública são previstas como competências basilares que apoiam o trabalho das forças municipais:

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

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.¹²

Em sintonia com o que foi destacado acima, por fim, é pertinente citar que, embora a constituição, inicialmente não atribuindo às guardas a capacidade de combater a criminalidade diretamente, a evolução da sociedade e as suas mudanças cobraram desses órgãos as suas participações na guerra contra a violência. O protagonismo que se espera do trabalho das guardas vem manifestar importante diretriz da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social tipificada na lei do SUSP:

Art. 5º São diretrizes da PNSPDS:

IV - atuação integrada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações de segurança pública e políticas transversais para a preservação da vida, do meio ambiente e da dignidade da pessoa humana;

V - coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública nas fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações, respeitando-se as respectivas atribuições legais e promovendo-se a racionalização de meios com base nas melhores práticas;¹³

Espera-se, por fim, como dita o SUSP, que toda forma de integração entre as instituições que promovem segurança pública, mesmo cada uma destas possuindo suas particularidades, possa acontecer de maneira prática e eficiente, alcançando o fim esperado, que é a prevenção e repressão aos crimes. Logo, nas condições atuais e direcionados pelo plano, é lícito dizer que os Municípios já podem iniciar os seus

¹² BRASIL. **Lei 13.022 de 08 de Agosto de 2014**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13022.htm >. Acesso em 10/10/2019.

¹³ BRASIL. **Lei 13.675 de 11 de Junho de 2018**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm >. Acesso em 30/08/2019.

planejamentos objetivando estabelecer as suas diretrizes e políticas municipais de segurança pública.

4. DO FINANCIAMENTO DO SUSP NOS MUNICÍPIOS

Quando o plano fala, por exemplo, em transferir para os Municípios algumas competências em Segurança, é pertinente se questionar sobre como ocorrerá o financiamento dos recursos que farão parte de todo o planejamento. Sabe-se que o orçamento que os Municípios dispõem para executar suas ações é consideravelmente menor quando comparado com os da União e dos Estados membros. Logo, entende-se que é necessário um suporte financeiro a mais, visto que há uma ampliação nas ações e demandas do ente municipal para realizar as atividades típicas da segurança pública.

O financiamento é algo que, com a vigência do plano, não possuía um caráter concreto e específico, pois a lei trouxe em seu conteúdo uma sistemática estrutural de onde e como seriam providos os recursos financeiros, contudo essa temática foi vetada pela Presidência da República e, com o tema de mesmo teor, a própria Presidência publicou, na mesma data de vigência da lei, a Medida Provisória de n.º 841¹⁴ que regula o funcionamento do Fundo Nacional de Segurança Pública cujo objetivo é abrigar as receitas basilares para fomentar a integração dos entes. As fontes de recursos do Fundo Nacional, além de outras dotações orçamentárias, englobam doações e auxílios de pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, bem como as receitas decorrentes das aplicações de seus recursos orçamentários e parte das receitas oriundas da exploração de loterias, sendo esta última o principal meio de obtenção de recursos:

Art. 3º Constituem recursos do FNSP:

I - as doações e os auxílios de pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;

II - as receitas decorrentes:

a) da exploração de loterias, nos termos da legislação; e

b) das aplicações de seus recursos orçamentários, observada a legislação aplicável;

III - das dotações que lhe forem consignadas na lei orçamentária anual e nos créditos adicionais ; e

¹⁴ BRASIL. **Medida Provisória de N.º 841 que regula o Fundo Nacional de Segurança Pública.** Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv841impressao.htm >. Acesso em 31/10/2019.

I V - das demais receitas que lhe sejam destinadas.¹⁵

A aplicação dos recursos supracitados poderá ocorrer diretamente pela União ou pelos Estados, Distrito Federal e Municípios via recebimento de transferências, segundo determina o decreto. Os recursos destinar-se-ão, dentre outros aspectos de fundamental importância, a financiar de forma técnica a construção e melhoria de unidades periciais, policiais, de corpos de bombeiros militares e de guardas municipais; à aquisição de material de consumo e permanente necessários ao funcionamento da segurança pública; às ações com sistemas de informações e de estatísticas; à execução de atividades de inteligência, investigação, perícia e policiamento; ao financiamento de programas de prevenção à violência e etc.

A transferência de recursos aos entes subnacionais por meio de convênios ou contratos de repasse está condicionada à existência de um plano local de segurança e à integração aos sistemas nacionais de segurança. Os recursos recebidos nessa hipótese não poderão financiar projetos com prazo superior a dois anos, ressalvada uma única prorrogação por igual período, sendo obrigatória a prestação de contas de como os meios foram empregados ao Ministério Extraordinário da Segurança Pública durante o período de aplicação desses recursos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O SUSP, embora seja organizado buscando realizar a integração operacional de seus entes, que é inclusive uma das suas principais diretrizes de atuação, enfrentará uma grande dificuldade de praticar o que dispõe a sua teoria, pois, como se sabe, existe uma realidade distinta entre os diferentes estados da federação. Cada órgão policial, por exemplo, desde o período de formação de seus agentes até a vida diária prática de trabalho, possui doutrinas de agir únicas, assim como instrumentos individualizados e bancos de dados próprios, sem falar que sua atuação resume-se aos limites do seu Estado; ou seja, os procedimentos policiais não são padronizados e fazem com que a polícia de um Estado trabalhe de forma diferente daquela presente em outro Estado, imperando a dificuldade na troca de informação formal entre os

¹⁵ BRASIL. **Medida Provisória de N.º 841 que regula o Fundo Nacional de Segurança Pública.** Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv841impressao.htm >. Acesso em 31/10/2019.

órgãos. A unificação de todo o sistema de segurança pública nacional é o grande objetivo do plano, contudo é o maior desafio a ser alcançado pelo mesmo.

Assim como descreve o subtítulo, buscou-se destacar quais os possíveis impactos do plano no cotidiano dos municípios, que é o território onde vivem as pessoas e acontecem os ilícitos penais. Após essa análise, constatou-se que os Municípios são dotados de uma valorosa capacidade de prevenir os crimes e, com o advento do plano, aumentam-se as responsabilidades do ente municipal na gestão da segurança pública, pois o SUSP busca envolver mais ativamente o ente municipal no conjunto de planejamentos necessários à pacificação social. É importante que as gestões municipais possam recepcionar o que o plano tem a oferecer às mesmas e realizar esforços para cumprir efetivamente o que lhes é atribuído em termo de segurança, pois, como foi discutido neste trabalho, não se deve esperar medidas apenas da União e dos Estados. O município sabe das suas principais necessidades, então, é fundamental que ele desenvolva os planos e estudos sobre violência previstos no SUSP, identificando as suas principais causas, as possíveis soluções e os meios de se atingirem os objetivos esperados.

Em linhas gerais, é importante que os governos vejam o SUSP não apenas como um conjunto de determinações que os obriga a alcançar metas estipuladas usando meios pré-determinados. Faz-se imprescindível que eles compactuem com o plano e os tratem como um caminho seguro e eficiente que os possibilitará alcançar uma sociedade com mais paz e menos violência para os seus cidadãos. É fundamental que o plano seja visto não como mais uma lei que individualiza, mas sim como uma política que concretize a unificação das ações e que apresente os resultados esperados por todos os membros da sociedade, que é o de se viver em um ambiente estrategicamente desenvolvido para promover a diminuição da desigualdade e de outras injustiças que contribuem para o acontecimento dos delitos. Assim como a educação e a saúde, que são direitos básicos inegáveis aos indivíduos, o direito à segurança também deve ser fornecido a todos, pois comprovadamente é impossível viver em uma sociedade onde impera a violência.

Diante do conteúdo exposto e de todo o seu teor descritivo, não restam dúvidas de que o Sistema Único de Segurança Pública é a mais recente política de Estado a qual lhe é incumbida a importante missão de combater a crescente onda de crimes que assola o país e de restaurar a sensação de paz esperada por todos. É um plano que deposita suas forças no ato de promover a unificação dos organismos

responsáveis pela pacificação da sociedade, elevando a máxima de que quanto mais forem os que se unirem em combate aos crimes, pautados na justiça e legalidade, mais será possível se conseguirem resultados satisfatórios em favor da sociedade. Ainda assim, mesmo com toda as estratégias que o plano promete utilizar, somente a edição da lei não será capaz de resolver automaticamente a problemática atual da segurança pública. Torna-se imprescindível que o poder público realize ações efetivas e iniciativas concretas para aplicar a lei na realidade. Caso isso não aconteça, entrará para o extenso rol de leis nacionais mais um conteúdo normativo carente de efetividade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em 10/10/2019.

BRASIL. **Decreto-lei N.º 13.675 de 11 de Junho de 2018**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm >. Acesso em 30/08/2019.

BRASIL. **Medida Provisória de N.º 841 que regula o Fundo Nacional de Segurança Pública**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv841impressao.htm >. Acesso em 31/10/2019.

FONTES, Eduardo; HOFFMANN, Henrique. **Sistema Único de Segurança Pública é avanço, mas precisa sair do papel**. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2018-set-25/academia-policia-sistema-unico-seguranca-publica-avanco-sair-papel> >. Acesso em 24/08/2019.

FREY, Klaus; JR, Sérgio Czajkowsky. **O município e a segurança pública: o potencial da governança democrática urbana**. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6571/5155> >. Acesso em 04/08/2019.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em < <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> >. Acesso em 06/09/2019.

IPEA. **Atlas da Violência 2018**. Disponível em < <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/dados-series/17> >. Acesso em 24/08/2019.

RICARDO, Carolina de Mattos e CARUSO, Haydee G. C. **Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros**. Revista Brasileira de Segurança Pública | Ano 1 Edição 1 2007. Disponível em: < [revista.forumseguranca.org.br › index.php › rbsp › article › download](http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download) >. Acesso em 10/11/2019.

SILVA, José Afonso da *apud* LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 384.

SOARES, Luiz Eduardo. **O SUSP e o Poder Embriagado**. Disponível em < <http://www.justificando.com/2018/07/03/susp-e-o-poder-embriagado/> >. Acesso em 06/09/2019