

Cooperação intergovernamental em segurança pública

Benevenuto Silva dos Santos¹; 0000-0002-7222-5124
Maria Eduarda Alves Soares Venâncio¹; 0000-0002-4066-6996

1 – UniFOA, Centro Universitário de Volta Redonda, Volta Redonda, RJ.
benevenutofss@uol.com.br

Resumo: O presente estudo e desenvolvimento de pesquisa, por meio de uma revisão bibliográfica e documental, tem por objetivo analisar, descrever e sistematizar as atribuições municipais na área da segurança pública e a atuação das guardas municipais no contexto de políticas públicas voltadas para o setor. A presente pesquisa se justifica pelo fato de existir uma lacuna constitucional quanto à efetiva competência dos municípios no combate ao ilícito penal, pois as atribuições nessa área envolvem predominantemente os Estados e o Distrito Federal. O tema “Segurança Pública” é um dos grandes desafios dos estados nacionais, e, em diversas democracias, requer uma atuação integrada, coordenada e transversal por parte de todos os entes federativos. Sob este aspecto, tem-se um arcabouço legislativo sobre a matéria que merece interpretação e sistematização para um eficaz estudo acerca do tema. Os resultados da pesquisa contribuem para demonstrar avanços nos diversos arranjos institucionais e a necessidade de aprimoramentos legislativos quanto à distribuição de responsabilidades, atribuições e competências da segurança pública entre as três esferas governamentais.

Palavras-chave: Competências constitucionais. Segurança pública. Entes federados. Cooperação. Esferas governamentais.

INTRODUÇÃO

A evolução do Estado brasileiro relaciona-se à evolução dos direitos ao cidadão, sendo pilares desta atuação a proteção à vida, à liberdade e à propriedade, em que o Poder Público atua através dos organismos de segurança pública. A presença do Estado no cotidiano dos indivíduos perpassa pela atuação das forças de segurança pública previstas no ordenamento jurídico.

Inicialmente, é imprescindível diferenciar ou adequar as expressões ordem pública e segurança pública. As ações de segurança pública remetem à garantia que o Estado proporciona na preservação da ordem pública (LAZZARINI, 1991), em razão de quaisquer formas de violação física e psicológica. É o conjunto de medidas (ações) políticas e jurídicas que se destinam a garantir uma sensação de convivência em sociedade. No caso de ordem pública, o espectro é mais amplo, compreendendo não apenas a segurança pública, mas também a jurisdição e ações administrativas definidas em legislação, evitando o uso da autotutela privada, a preservação das instituições, a integração do sistema jurídico coeso e eficaz, a paz pública e os princípios da moral que governam a sociedade.

Tem-se, para garantia e efetividade das ações de segurança pública, o poder de polícia, que é a capacidade de o Estado normatizar e fiscalizar o uso das liberdades e da propriedade, com o objetivo de garantir a ordem, a segurança, a saúde da coletividade. Poder de polícia é uma prerrogativa genuinamente estatal, indelegável e decorrente de sua soberania, que permite impor restrições individuais visando ao bem-estar coletivo e social (CARVALHO, 2018). É uma função da administração pública que se divide em diversas formas de atuação, tais como polícia ambiental, polícia urbanística, polícia sanitária, polícia fazendária, para não nos esquecermos das polícias judiciárias e ostensivas (MEIRELLES, 2008).

A divisão de tarefas no sistema federativo representa um sistema de descentralização das funções legislativas e administrativa. A estrutura constitucional do aparato de segurança pública nacional está prevista no art. 144, Constituição Federal, em seção própria, que dispôs sobre a atuação da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiro, Polícia Penal

(objeto de Emenda) e, até mesmo, com certa boa vontade, as guardas municipais, destinadas à proteção de bens e instalações municipais. Paralela a esta estruturação, tem-se a Força Nacional de Segurança Pública, concebida como uma gestão associada da segurança pública, aplicação do art. 241 da Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988 tem capítulo específico destinado à Segurança Pública, não obstante repetir as constituições anteriores e não definir o significado desse conceito. Em seu art. 144, a Constituição Federal indica somente as instituições públicas dotadas de responsabilidade para prover segurança pública, delimitando cada área de atuação, mas não define o que vem a ser segurança pública (LIMA, BUENO, MINGARD, 2016).

A aumento da violência urbana, aliada à inércia legislativa sobre possíveis mudanças na estrutura do sistema de segurança pública, levou muitos Municípios a adotarem uma postura mais ativa na prevenção e enfrentamento da violência, com base no art. 30, Constituição Federal, valendo-se de suas guardas municipais no combate a crimes, através de sistemas de monitoramento, criando, inclusive, secretarias municipais de segurança pública (BEZERRA, 2018) ou de ordem pública (denominação mais abrangente). O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, inaugurado em 2000, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, previa uma série de ações que se concentravam na capacitação das forças policiais, através de recrutamento, formação, treinamento, valorização profissional, gestão do conhecimento e uniformização nacional das categorias que organizam os dados (SOARES, 2007), no qual as guardas municipais atuariam no policiamento preventivo.

Nesse sentido, importante a análise das atribuições das guardas municipais, que, apesar de não elencadas no art. 144 da Constituição, são mencionadas no mesmo capítulo e possuem regramento federal para orientar suas atribuições.

Considerando a divisão constitucional de competências, o art. 23 da Constituição Federal apresenta as competências comuns entre União, Estados/ DF e Municípios, sendo pertinente descrever:

Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - Zelar pela guarda da Constituição, das Leis e das Instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

Em decorrência do poder municipal de zelar, as guardas municipais possuem reconhecimento expresso dessas competências em âmbito municipal. Não é possível conceber, contudo, que todos os bens municipais estejam sob proteção da guarda municipal, tendo em vista que o policiamento de praças e ruas, para fins de proteção à vida e incolumidade do cidadão, é matéria de competência da polícia militar (LAZARINI, 1991). Tem-se, com relativa inovação, a promulgação da Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018, que inclui o ente municipal como integrante estratégico do Sistema Único de Segurança Pública, que, apesar de qualquer questionamento constitucional, significa uma reorientação da atuação federativa em matéria de segurança pública.

A presente pesquisa tem por objetivo o estudo da atuação dos entes federados (União, Estados/ DF e municípios) nas ações integradas de proteção ao cidadão em casos de ameaça à vida, à liberdade e à propriedade. Sua importância decorre da necessidade de identificar quais ações os municípios possuem capacidade de responder às demandas sociais, posto que esses entes locais têm sido constantemente chamados ao exercício de tais atividades policiais, muitas vezes assumindo responsabilidades que não são de seu espectro de competências.

MÉTODOS

A metodologia utilizada para a presente pesquisa foi a qualitativa, por meio de levantamento de dados bibliográficos e revisão de legislação e documentos oficiais dos órgãos federais que atuam na área de segurança pública e proteção de direitos humanos. É uma pesquisa descritiva e aplicada, em razão de produzir conhecimento por meio de correlação de fatos sociais que podem subsidiar tomadas de decisão, especialmente dos órgãos de segurança pública.

O presente trabalho não envolveu pesquisa com seres humanos ou com animais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Alguns resultados podem ser percebidos no decorrer da pesquisa e dos estudos.

O primeiro refere-se aos arranjos institucionais que viabilizam a coordenação federativa, através a ausência de uma política nacional de segurança pública eficaz e bem articulada que atenda às demandas sociais e de proteção aos direitos humanos. A dependência de uma coordenação em nível federal, em contraposição a autonomia dos demais entes federativos, não permite a confiabilidade de dados e ações coordenadas.

Outro ponto a ser destacado é a ausência, por força da Constituição Federal, de mecanismos de governança em segurança pública, a fim de permitir uma melhor coordenação, estratégia e controle na consecução de políticas públicas na área. Apesar de alguns esforços no início dos anos 2000, as políticas públicas estabelecidas ainda carecem de instrumentos normativos para estabelecer os mecanismos de governança.

Da mesma forma, merece destaque que não há um órgão ministerial dedicado à segurança pública, em paralelo com as funções de investigação, que articule as ações de competência da União na proteção de fronteiras, mar e portos, que, sem dúvida, podem colaborar significativamente com os ilícitos penais combatidos por Estados, em especial, entrada de drogas em território nacional.

CONCLUSÕES

A pesquisa, ainda não concluída, nos oferece algumas respostas que permitiram identificar qual o dever do município, na qualidade de ente federativo e autônomo, na área da segurança pública. Pode-se destacar que há uma gama de entraves sobre a responsabilidade específica desta atuação municipal em matéria de poder de polícia voltado para segurança pública, podendo ser observado, por meio de uma interpretação sistemática constitucional, que o município possui atribuições transversais no desenvolvimento nessa seara, atuando nas causas primárias da criminalidade, em ações que possuam relação direta com suas competências constitucionais em saúde, educação no trânsito, assistência social às vítimas e vulneráveis e na implementação de infraestrutura urbana. É importante frisar que há

uma diferença entre os ditames constitucionais sobre as responsabilidades dos municípios, na área da proteção ao patrimônio público e social, com as efetivas ações de segurança pública, posto que não há menção expressa ao seu papel, salvo a faculdade de criação das guardas municipais.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, Thaís Maia Carvalho. Competência municipal concernente a segurança pública com advento da Lei Federal nº 13.022/2014. **Revista de Criminologias e Políticas Criminal**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 61-80, Jul/Dez. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. **Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e dá outras providências**. Brasília, DF, fev. 2001.

BRASIL. Lei 13.022, de 08 de agosto de 2014. **Estatuto Geral das Guardas Municipais**. Brasília, DF, ago. 2014.

CARVALHO FILHO, José Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

LAZZARINI, Álvaro. Segurança Pública e o aperfeiçoamento da polícia no Brasil. **Revista Forense**, n. 316, 1991, p. 3-34.

LIMA, R. S. DE; BUENO, S.; MINGARDI, G. **Estado, polícias e segurança pública no Brasil**. Revista Direito GV, v. 12, n. 1, p. 49–85, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOARES, Luiz Eduardo. **A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Estudos Avançados, 2007.