

O PAPEL CONSTITUCIONAL DA GUARDA MUNICIPAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICAS NO BRASIL

THE CONSTITUTIONAL ROLE OF THE MUNICIPAL GUARD IN PUBLIC SECURITY POLICIES IN BRAZIL

Francisco das Chagas Araújo¹
Diógenes José Gusmão Coutinho²

RESUMO: Hoje, emerge um debate polarizado sobre o papel das guardas municipais no Brasil, porém, essa análise deve ser ampliada e como resultado mostrará o modelo paradigmático de política de segurança pública para o enfrentamento da violência no Brasil. Diante deste cenário, este trabalho tem como objetivos apresentar um apanhado histórico sobre a gênese da guarda municipal no Brasil, concomitantemente, expondo a atual conjuntura e a emergência do exame sobre a constitucionalidade da Lei 13.022/2014 que trata acerca da guarda municipal no país. Para cumprir tal tarefa, será realizada uma investigação qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e documental sobre o tema.

Palavras-Chave: Guarda Municipal. Lei 13.022/2014. Segurança Pública.

ABSTRACT: Currently, there is a polarized debate about the role of municipal guards in Brazil, however, this analysis should be broadened and as a result shown in the paradigmatic model of public security policy to confront violence in Brazil. Given this scenario, this paper aims to present a history of the municipal guard in Brazil, concomitantly, exposing a current situation and an emergency examination of the constitutionality of Law 13.022 / 2014 that deals with the municipal guard in the country. To accomplish this task, a qualitative investigation will be conducted, based on the bibliographic and documentary review on the subject.

Keywords: Municipal guard. Law 13.022 / 2014. Public security.

INTRODUÇÃO

Existe na atualidade um debate polarizado acerca do papel das guardas municipais no Brasil. Há uma corrente que defende a guarda como uma nova formatação da polícia ostensiva para se opor à criminalidade; em oposição a esta tese, uma guarda

¹ Graduado em Direito pela Faculdade de Olinda (AESO); especialista em direito administrativo pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e mestrando em Direito e Políticas Públicas pela Faculdade Atenas College University. e-mail: chicoaraujomovel@gmail.com.

² Graduado em Biologia pela UFRPE. Doutor em Biologia pela UFPE. Professor do Mestrado em Direito pela ALPHA. E-mail: alphadiogenes@gmail.com.

com enfoque local, com atuação exclusiva para os municípios. No entanto, o debate deve ser ampliado e ter como farol, o modelo que será adotado pelo país no enfrentamento da violência no futuro.

A simplificação desta análise coincide com à visão majoritariamente tradicional sobre programas de segurança pública que se resumem ao trabalho policial reativo e posterior ao feito criminoso. Sejam elas na recepção e atendimento das emergências, incursões armadas ou de investigação que, em tese, deveria levar à prisão dos acusados.

Em exame, acerca da percepção que permeia a condução de políticas de segurança pública pelo mundo, percebe-se uma visão mais abrangente e com ações concatenadas voltadas na atuação sobre as condições ambientais, fatores de riscos coletivos e individuais que promovem à violência.

Uma cuidadosa atenção sobre essa tríade tem se mostrado mais eficiente e com maior viabilidade financeira. Com base neste contexto, é que se inscreve a problemática envolvendo a guarda municipal. A nova formatação desta instituição, indubitavelmente norteará o paradigma da política de segurança pública que o Brasil adotará para o enfrentamento da violência.

Diante do exposto, este trabalho tem como objetivos apresentar um apanhado histórico sobre a gênese da guarda municipal no Brasil, concomitantemente, exibir a atual conjuntura e a emergência da constitucionalidade da Lei 13.022/2014, que trata sobre a guarda municipal no país. Para cumprir tal tarefa, será realizado uma investigação qualitativa, baseada em revisão bibliográfica.

1 O percurso histórico da guarda municipal no Brasil em três atos

Na atualidade, o Brasil vivencia o terceiro momento acerca das discussões sobre a organização de agrupamento civil organizado institucionalmente com vistas, a atuar na segurança pública em um contexto local.

Fazendo um brevírio histórico sobre o tema, é possível averiguar que a gênese dos debates foi iniciada no período imperial brasileiro. No entanto, perceber os meandros que cercavam as disputas no período histórico em comento, possibilitará a compreensão dos dilemas atuais enfrentados pela segurança pública no orbe nacional.

O exame histórico e político sobre o Período Regencial brasileiro, circunscrito entre 1931 e 1840, afiança que havia o temor que os prepostos com alta patente do Exército

brasileiro, em sua maior parte, leis ao governo português, poderiam suscitar as condições para a destituição do então Governo Liberal. Para conter tal suspeita, foi criado, em 18 de agosto de 1831, a Guarda Nacional, uma organização paramilitar com inspirações na instituição análoga francesa, tendo como base o ideário liberal em voga tanto nos Estados Unidos quanto na Europa da época. DOLHNIKOFF, (2005).

Nos primeiros anos após a sua instituição, a referida Guarda Nacional foi responsável por neutralizar grupos no interior do Exército brasileiro favorável a restauração da condição imperial. RIBEIRO, (2001).

A sua organização estava mesclada em um modelo misto, pautado na centralização e descentralizado, sendo, gerenciada em um formato compartilhado pelos juizes de paz que definiam as atribuições diárias dos pelotões. Os Presidentes das Comarcas tinham a função de promover o alistamento- restrito aqueles com as qualificações econômicas e sociais para figurarem como eleitores, segundo as regras impostas na Constituição de 1824.³

Cabia ao Ministro da Justiça emitir os registros de nomeação dos oficiais, que eram compostos por homens brancos e pertencentes aos oligopólios locais que provassem possuir renda anual superior ao montante de 200 mil réis. Aos demais brasileiros era proibida a sua participação em tal instituição. Assim, como direito ao voto.

Dentre as funções da Guarda Nacional na época figurava a manutenção do coronelismo e o modelo escravocrata vigente. Na prática, ficou evidenciado, como avalia KOPITTKÉ, (2016, p. 74), “um modelo militar de organização que não evoluiu efetivamente para uma força civil, como a Polícia de Londres”, que futuramente se apartou do modelo de referência do Exército inglês e ganhou contornos próprios de atuação e missão.

Com a Proclamação da República, em 1889, as Forças Armadas brasileiras foram repostas ao poder e subordinou a Guarda Civil Nacional aos ditames do Exército brasileiro, culminando com a sua extinção no ano de 1922. Portanto, rematando o primeiro ciclo sobre a organização de uma força civil no país.

³ Aos ser outorgada, a Carta Constitucional de 1824 estabeleceu o voto indireto e censitário- somente poderia se candidatar e votar aqueles que comprovassem um perfil econômico, deste modo, excluindo dos pleitos eleitorais, grande parcela da população.

Neste contexto, os estados e municípios, desassistidos das suas forças policiais, usaram como estratégia imediata a criação das guardas civis⁴ com proposta congênere à guarda civil londrina. No Brasil, “as guardas se fortaleceram ao longo da primeira metade do século XX, e assumiram caráter mais profissional no período democrático após 1946.” ROCHA, (2015, p. 30). Em alguns estados do país, como atesta KOPITTKE, (2016, p. 74), “o policiamento ostensivo chegou a ser majoritariamente executado pelas guardas civis, ficando as polícias militares reservadas para as ações de manutenção da ordem.”

No entanto, após o golpe militar implementado no Brasil em 1964, as guardas municipais foram novamente abolidas, “e as polícias militares assumiram, de forma exclusiva, o policiamento ostensivo, interrompendo a construção de uma doutrina civil de segurança pública.” BATTIBUGLI (2006, p. 115).

Na Assembleia Constituinte de 1988, diante da proibição de promover alterações no interior do sistema policial firmado durante o período militar brasileiro, sendo que, segundo KOPITTKE, (2016, p. 74), “a única brecha que os constituintes conseguiram deixar, foi apenas a inserção, de forma modesta, do renascimento das guardas municipais, com a finalidade específica de proteger bens, serviços e instalações dos municípios”, confirmada futuramente com a regulamentação legal sobre o tema em 2014.

No período compreendido entre o restabelecimento da democracia no Brasil e a atualidade, as guardas municipais, “novamente voltaram a crescer e atribuições. Muitas passaram a ser comandadas por oficiais das polícias militares ou mimetizaram o modelo militar de organização.” KOPITTKE, (2016, p. 75).

As guardas municipais se especializaram de tal modo, que hoje têm destacamentos com treinamento tático, tal qual, o perfil da polícia militar em vigência no país. Em paralelo, outras, vêm se baseando em um protótipo que seja pautado no modelo preventivo dentro das premissas da segurança pública. Em apreço a essa última representação de guarda municipal, o Ministério da Justiça, cunhou e apresentou a

⁴ Segundo Battibugli (2006, p. 115; 304), a guarda civil do estado de São Paulo, *verbi gratia*, foi cunhada em 1924, pelo então governo paulista, em aspiração ao modelo da Polícia Metropolitana de Londres, “fazendo policiamento ostensivo em regiões urbanas. Era uma polícia civil fardada e de carreira independente da polícia civil, e atendia às cidades de grande e médio porte como São Paulo, Santos, Campinas, Sorocaba, Ribeirão Preto, Bauru, Marília e Presidente Prudente”. Em exame da composição da Guarda Civil paulista em 1964, é possível perceber que 50% do orçamento da força pública de ordem militar era delegado à corporação, com efetivo de 15 mil homens listados na guarda municipal paulistana e 31 mil agentes na força pública que eram distribuídos entre as cidades de médio e grande porte paulista.

redação, que posteriormente se transformou na Lei 13.022/2014, com objetivo de “garantir que as guardas não confundam suas atribuições e sua identidade institucional com as polícias militares, mas, ao mesmo tempo, não se restrinjam ao cuidado dos prédios públicos.” KOPITTKE, (2016, p. 76). Em epítome, a Lei em comento, apresenta, enumera e organiza aqueles serviços no orbe da segurança pública que cada município pode desenvolver a partir do desenho constitucional em vigência. A proposta, sem embargo, não está sendo discutida sob essa perspectiva, inclusive pelos entusiastas do parecer.

PONCIONI (2005, p. 41), aduz que “Tendo o Brasil conhecido até hoje apenas o modelo profissional tradicional de policiamento reativo, de atendimento de emergências e de combate, [...]”, o debate está sendo limitado e distanciado sobre a redação legal da Lei 13.022/2014.

Sendo assim, inevitavelmente, as discussões públicas sobre a matéria enveredou no trato sobre o “poder análogo ao de polícia das guardas municipais. Em tese, significa afirmar que a Lei 13.022/2014 teria sofrido desvirtuação e autorizado as guardas civis, no contexto brasileiro, desempenharem atribuições semelhantes às políticas militares.

Com essa premissa, a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais (Feneme) ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5156), argumentando que o Estatuto das Guardas Municipais fere a Constituição Federal ao atribuir poder de polícia para as guardas. A decisão sobre essa ADI definirá esse terceiro ciclo das guardas civis no país. (KOPITTKE, 2016, p. 75).

1.1 A constitucionalidade da Lei 13.022/2014

No que reportar-se a consonância da Lei em comento, a Carta Constitucional e demais normativas legais é necessária a sistematização do debate à luz do arcabouço teórico e jurídico sobre a temática, assim como, a operacionalização das ações impetradas pelas guardas municipais no perímetro temporal dos últimos 20 anos. Porém, de forma inaugural é preciso, circunscrever adequadamente o conceito de guarda municipal que estará em exame nos debates. Em complemento, KOPITTKE, (2016, p. 75), explica que, “O principal ponto é que tem se afirmado que a Lei 13.022/2014 criou algo que de fato ela não criou, pelo contrário, ela veio exatamente para evitar que se criasse.”

Cabe a ressalva acerca da petição impetrada pela Feneme que traz em sua redação uma aclarada confusão sobre a terminologia preventiva advinda do modelo de exceção

vivenciado pelo Brasil entre 1964 e 1985 e àquele termo preventivo recepcionado pela Carta Constitucional de 1988.

O art. 2º caput da Lei 13.022/2014 inovou em relação ao texto da Constituição Federal, pois alterou a natureza das guardas municipais, atribuindo a função da **proteção municipal preventiva**⁵, numa total invasão da competência constitucional das polícias militares, pois a elas cabe a proteção preventiva, por meio da **atribuição de polícia ostensiva**⁶, também chamada doutrinariamente de polícia preventiva. Portanto, deve a expressão ser declarada inconstitucional, por afronta ao art. 144, §§ 5º e 8º, da Constituição Federal⁷.

O debate público deve ser apropriar da ideia que diferencia e aparta as atribuições da polícia ostensiva referenciada pela Carta Política de 1988 para às polícias militares e os serviços de segurança preventiva, prestados pelos municípios, que a Lei 13.022/14 deliberou para as guardas civis pertencentes as prefeituras. Já que, como bem pontua PONCIONI, (2015, p. 43), sobre “a caracterização legal sobre o atual modelo de policiamento ostensivo brasileiro tem sua referência no Decreto-Lei nº 667, de 1969 que assim se refere à atividade preventiva das polícias militares, em seu artigo 3º”. Apresentado *in verbis*: b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presuma ser possível a perturbação da ordem (BRASIL, 1969).

Em atenção ao contexto da elaboração do Decreto nº 88.777, de 1983, ou seja, cunhado no período político da ditadura brasileira, o Regulamento das Polícias Militares no processo de transição em direção a redemocratização do Brasil, foi aceito na sua totalidade em conformidade com a Carta Política de 1988. Como aclara PONCIONI, (2015, p. 44), “Até hoje não houve questionamento sobre sua constitucionalidade e o decreto vinculou o papel das polícias militares à concepção reativa de policiamento ostensivo, através de radiopatrulha (art. 2º, n. 27).” O texto do Decreto em tela, nomina essa ação como policiamento de ordem preventiva.

19) Manutenção da Ordem Pública: É o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública. (BRASIL, 1983).

⁵ Grifo do autor.

⁶ Grifo do autor.

⁷Petição Inicial ADI 5156, p. 29. Disponível em:<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4618655>>.

Diante deste cenário, é percebido que as guardas criadas pelos municípios, não podem dispor, a título de ilustração “[...] de unidades de choque, de grupamentos especiais de ação (caveiras), de centrais de atendimento de emergências para chamados sobre crimes.” KOPITTKE, (2016, p. 76).

Ainda que, a percepção acerca da expressão ‘prevenção à violência’ tenha sofrido uma série de modificações nos últimos vinte anos, nos Estados democráticos, “[...] provocando uma virada paradigmática no que se compreende por segurança pública” WILLIS, (2014, p. 48). SHERMAN, (2003); REINER (2004). As pesquisas sobre o tema, realizadas nos Estados Unidos no início dos anos de 1970 mostrou a fragilidade do “[...] modelo reativo de atendimento de emergência, mostra relação custo-efetividade muito pior do que se imaginava até então, ou então requer um número de policiais muito alto.” PONCIONI, (2015, p. 44).

Ante destas constatações empíricas se consolidou uma percepção doutrinária que atrela a ideia de prevenção que na esfera da segurança pública ocorre, a partir da junção das diversas agências públicas em torno de projetos que tenha como foco dirimir os fatores de risco que fomentam a violência. Dentre as ferramentas de combate à violência, o policiamento ostensivo tem a sua eficácia, porém não responde pela eficiência de uma política de segurança pública.

Desde o final dos anos 1960, houve um crescimento extraordinário de teorias, atividades e programas que têm sido nominados de “prevenção à violência” [...], que têm como diferencial do modelo tradicional de segurança pública a importância de parcerias multiagências e multissetoriais, de caráter interdisciplinar, que incorporam conhecimentos da psicologia, sociologia, criminologia, saúde pública, arquitetura e urbanismo, educação, economia, assistência social [...], que se concretizam em diversos tipos de abordagens (prevenção situacional, desenvolvimento social-ambiental, prevenção comunitária, polícia comunitária, entre outras). (SCHNEIDER, 2010, p. 3).

Visitando a acepção da categoria- prevenção no contexto internacional, o governo do Canadá, através do *National Crime Prevention Institute*, em 1972, conceituou prevenção enquanto uma condição de “antecipação, identificação, avaliação dos fatores de risco que produzem a violência e as iniciativas voltadas para afastar ou remover esses fatores de risco” SCHNEIDER, (2010, p. 1), ampliando a definição sobre prevenção para além do trabalho de resposta ao evento criminoso, e aproximando-a aos fatores de risco como uma das condições para o sucesso das políticas públicas dentro de uma perspectiva multifatorial da violência.

No orbe americano, o Congresso Nacional dos EUA, em 1996, encomendou ao Departamento de Justiça uma investigação no interior do país acerca do entendimento abordando da temática ‘prevenção da violência’. De acordo com a apuração de KOPITTKKE, (2016, p. 77), “o levantamento envolveu mais de dez centros de pesquisa e realizou uma revisão sistemática de mais de 500 estudos científicos de alta qualidade sobre redução da violência.” Os resultados desta pesquisa balizam, até então, os investimentos federais direcionados para a segurança pública americana.

Uma das conclusões do estudo apresentou o conceito de ‘prevenção criminal’ como “qualquer prática que mostre resultados cientificamente comprovados para reduzir os crimes.” (USA, 1998), resignificando definitivamente a concepção de prevenção como uma exclusiva associação ao policiamento ostensivo e reativo. Dito de outra maneira, há uma agregação de ferramentas que usadas em conjunto coíbem à violência de maneira antecipada.

A pesquisa identificou pelo menos 15 práticas que comprovadamente reduzem a violência, e apenas 3 delas compreendem atividades vinculadas ao policiamento ostensivo (saturação em hot spots, monitoramento e encarceramento de criminosos de alta periculosidade). As demais práticas devem ser desenvolvidas por profissionais das mais diversas áreas, e o mais adequado parece ser a combinação de diversas dessas estratégias exitosas ao mesmo tempo. KOPITTKKE, (2016, p. 77).

No contexto brasileiro, tal concepção foi validada em tentativas do governo federal, porém, as propostas são aplicadas com tempo limitado, e são rapidamente esvaziadas, cedendo lugar para os paradigma tradicional que concebe a prevenção da violência com base no policiamento reativo. (KOPITTKKE, 2015).

Em seus estudos, SCHNEIDER, (2010, p. 4), elenca três exemplos que se assemelham a concepção de violência americana. Sendo exemplificações de “[...] Planos Nacionais de Segurança Pública: o primeiro deles foi apresentado no último ano do governo FHC⁸ em 2001; o segundo foi apresentado durante [...] o primeiro governo Lula⁹; e o Pronasci.” Em comento, o Programa Nacional de Segurança Pública com

⁸ Este Plano foi fracionado em 15 compromissos com 124 metas postas entre os anos de 2000 e 2002. Tinha como princípios norteadores: “interdisciplinaridade, pluralismo organizacional e gerencial, legalidade, descentralização, imparcialidade, transparência das ações, participação comunitária.” (BRASIL, 2000);

⁹ “O segundo plano tinha como metas iniciais: a construção de um consenso com os governadores, a desconstitucionalização do modelo de polícia, a criação de matrizes nacionais de formação, análise de dados e padronização de procedimentos e a normatização do Sistema Único de Segurança Pública.” (GONÇALVES, 2009, p. 101).

Cidadania- Pronasci, “[...] pode ser considerado o terceiro Plano Nacional de Segurança Pública, e que durou mais tempo, quatro anos (2007-2011). O Pronasci foi definido pela Lei 11.530/2007.” KOPITTKKE, (2016, p. 77).

O Programa em tela, foi conceituado a partir da Lei 11.530/2007 no seu 2º art., “destina-se a articular **ações de segurança pública para a prevenção**, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas.¹⁰” BRASIL, (2007).

Para garantir o desenvolvimento da política de segurança pública preventiva no país, a legislação em tela, faz alusão ao compêndio de 17 (dezessete) tipologias de ações, tais como, o fortalecimento do guarda- chuva de ações sociais e de ordens comunitárias; elaboração e implementação de programas voltados para a prevenção da violência, direcionada à população jovem e adolescente locais; programas de reinserção social e no mercado de trabalho para egressos do sistema carcerário brasileiro; fortalecimento de ações de acolhimento público das famílias em situação de exposição à violência no orbe, urbana; recuperação dos espaços públicos pelo poder público, evitando a disseminação das milícias diante da ausência do Estado. Esse conjunto de ações devem ser adotados a partir de parcerias e integradas entre o ente estatal, estados, Distrito Federal e as prefeituras como define o artigo 5º.

Segundo, KOPITTKKE, (2016), a Lei 13.022/2014 é o produto de um esforço coletivo nascido das experiências comunitárias espalhadas pelo país, a produção dos núcleos de pesquisas das universidades públicas em parceria com estados, municípios e ONGs, iniciada em 1990 com maior do engajamento do “governo federal durante a ‘década de ouro da prevenção’ de 2001 a 2011, período em que três planos nacionais tentaram fomentar e consolidar institucionalmente essa nova visão no país” KOPITTKKE, (2016, p. 141).

Em atenção a concepção de prevenção cunhada pelos diversos atores que participaram ativamente da concepção de segurança pública sob o prisma social, e teve como legado a Lei em comento, a expressão prevista na referida Lei, e que trata da ‘proteção municipal preventiva’ deve ser apostilada e reconhecida a partir das 18 (dezoito) competências próprias para a guarda municipal que devem ser categorizadas

¹⁰ Grifo do autor.

em “[...] novas práticas, projetos e estratégias pelos municípios, de forma integrada e conjunta às estratégias desenhadas pelas polícias militares para cada território.” KOPITTKE, MENDES, CARNEIRO, (2016, p. 09).

Diante do exposto, as corporações de guardas municipais não devem atrelar as suas ações aos chamados de emergência, que figura como uma competência privativa das Polícias Militares dos estados. Por outro lado, as guardas “podem servir como elo entre as políticas sociais e as polícias, para a construção de estratégias proativas e realmente preventivas nos territórios.” KOPITTKE, (2016, p. 78); SCHNEIDER, (2010).

No entanto, no cotidiano, “as guardas têm sido empurradas para o modelo de policiamento ostensivo militar e de emergências em razão da escolha que muitos prefeitos vinham fazendo, até a promulgação da Lei 13.022/2014.” CARNEIRO, (2016, p. 09). A nomeação de oficiais do comando das Polícias Militares para o gerenciamento das guardas municipais ou nos órgãos de segurança das prefeituras. Sendo assim, “O estatuto das guardas, veio exatamente para tentar reverter essa referência simbólica e cultural que as PMs exercem e a mimetização institucional que despontava como tendência natural.” KOPITTKE, (2016, p. 78). Concomitantemente, esse gerenciamento moldado no perfil próprio das polícias ostensivas, “[...] visava enquadrar as atribuições das guardas dentro do mandato constitucional, a partir das evidências sobre o que funciona para reduzir a violência.” SCHNEIDER, (2010, p. 5).

Vale a ressalva que a interpretação acerca da legalidade da Lei 13.022/2014 não está imbricada a expressão de ‘poder de polícia’, já que a normativa legal em comento não faz uso desta terminologia. Por outro lado, como salienta KOPITTKE, (2016, p. 78), “o que existe é mais uma confusão, que leva a uma falsa conclusão: de que uma organização uniformizada, com competência para prender e para utilizar armas, só pode resultar numa polícia.” Condição equivocada, posto que, a Carta Constitucional recepciona o direito de prender a todo cidadão brasileiro que flagre outrem em cometimento de crime e que deve ser apresentado em imediato à autoridade policial.

Deste modo, é imperativo afirmar que as guardas municipais não podem ser consideradas organizações policiais, em razão que:

As guardas [...] não estão autorizadas a atender chamados de emergência, realizar o patrulhamento de ruas, nem a enfrentar atividades criminosas, o que não quer dizer que na realização das suas atribuições elas não possam excepcionalmente cumprir tais tarefas, assim como vigilantes privados. Todavia, essas tarefas não constituem a essência da sua atividade e as guardas

devem realizá-las tão somente para aguardar a chegada da polícia militar ou da polícia civil. As guardas também não conformam uma espécie de “terceira linha”, daquilo que o Decreto 88.777 estruturou como um sistema de defesa da ordem, simplesmente porque sua atribuição constitucional (diferentemente da antiga Guarda Nacional) não é manter a ordem para os casos de graves distúrbios civis. A defesa da ordem, concorde-se com isso ou não, está restrita, no atual modelo constitucional brasileiro, às forças militares, sejam as PMs sejam as Forças Armadas diretamente. (KOPITTKKE, 2016, p. 77).

Logo, para os defensores da guarda municipal enquanto força de combate ao crime com destacamentos táticos, uso de armamento pesado e signos e demais práticas militares, devem também, reconhecerem a argumentação jurídica acerca da inconstitucionalidade da Lei 13.022/2014, “[...] uma vez que essa atribuição efetivamente já foi “ocupada” no sistema constitucional brasileiro atual.” KOPITTKKE, MENDES, CARNEIRO, (2016, p. 09). Logo, é pertinente ponderar que o debate que cerca o ADI 5651 retoma uma discussão que tem sua gênese em quase 200 anos no Brasil.

Sendo assim, cabe a importante avaliação acerca dos novos caminhos trilhados sobre a segurança pública brasileira e o efetivo papel constitucional das guardas municipais implementadas nos municípios. As novas demandas impostas à segurança pública está para “[...] a tradição brasileira não haja mais nada que uma força de segurança pública possa fazer, além de patrulhar ruas, atender emergências e prender bandidos.” Nada obstante, neste ponto reside com o incontestado equívoco sobre o tema. KOPITTKKE, (2016, p. 77).

Portanto, as deliberações do Supremo Tribunal Federal sobre o ADI 5651¹¹ poderão finalizar o terceiro momento da disputa que cerca a possibilidade da inclusão de organização não militares em atuação no âmbito da segurança pública, e, em tempo, completará, o ciclo de experiências de cunho preventivo no Brasil, “afirmando-se a exclusividade do modelo militar, baseado no policiamento ostensivo de emergências e de combate e no processo de encarceramento em massa” CARNEIRO, (2016, p. 11).

Ainda que estudos sobre o tema indiquem, segundo as lúcidas ponderações de KOPITTKKE, (2016, p. 77). “Estas últimas estratégias são mundialmente reconhecidas como as escolhas mais caras e ineficazes, quando aplicadas de forma isolada.” Deste modo, em contradição, os grupos que são contraditórios a consolidação legal das

¹¹ O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade- ADI 5651, que tem em sua relatoria o Ministro Gilmar Mendes foi incluso em pauta do STF em 14. jun. 2019, porém sem previsão de exame pela Corte.

organizações formadas pelas guardas municipais enquanto forças de aporte à prevenção da violência, estão contribuindo decisivamente para a transformação dos agrupamentos de guarda das prefeituras em similitude com a Polícia Militar.

1.2 Novas possibilidades para a guarda municipal com reflexos nas futuras políticas de segurança pública do Brasil

A ausência de aprofundamento investigativo, experiências e métodos sistematizados com vistas ao trabalho preventivo no lide cotidiano dos agentes de segurança pública, abre espaço para o *continuum* reprodutivo da subcultura policial no país, e a reprodução do modelo tradicional e organizativa das Polícias Militares que não traz resultados positivos a longo prazo. PONCIONI (2005).

Sem embargo, na contramão desta perspectiva, a partir de 1990, inúmeras cidades brasileiras estão aglutinando esforços com o intuito de dirimir a problemática da violência. Dentre as medidas, incluem campanhas para a entrega de armas de fogo em caráter voluntário, controle na venda de produtos alcoólicos e leis locais que tratem sobre os horários de funcionamentos dos bares, implementação de sistemas de Disque-Denúncias.

Em maior complexidade, pode-se citar os programas operacionalizados pelos governos com metas em diversas áreas. Dentre aqueles com comprovado êxito pode-se citar o Fica Vivo, no estado de Minas Gerais, o Pacto pela Vida em Pernambuco. No orbe municipal, é possível citar a Política de Segurança Pública de Canoas- Rio Grande do Sul, que em um esforço conjunto entre o município e as polícias, segundo os estudos de impactos sobre essa política, conseguiu reduzir em 38% o percentual de mortes violentas na cidade em tela. KOPITTKE (2016), SPANIOL (2012) E PAZINATO, KERBER e DAL SANTO (2013).

KOPITTKE (2016), afirma que existe um compêndio de possibilidades que pode aglutinar as ações preventivas diante da problemática da violência e as guardas municipais. Estas estratégias podem ser operacionalizadas com vistas ao papel desempenhado pelas guardas dos municípios em consonância com os ditames constitucionais arrazoados pela Lei 13.022/14. Dentre as possibilidades, figura a polícia administrativa que, segundo CARNEIRO, (2016) e KOPITTKE (2016) são subutilizadas no Brasil em detrimento à sanção penal.

Seguindo o previsto no art. 5, XII, da Lei 13.022/2014, a atividade de polícia administrativa por parte das guardas municipais, integrada às demais fiscalizações, pode dar nova força e vitalidade para os Códigos de Postura (na antiga linguagem do Regime Militar), ou Códigos de Convivência, como têm sido chamados recentemente. Com essa atuação das guardas, os referidos códigos podem constituir realmente uma pactuação das cidades, onde se reconheçam as liberdades, mas se estabeleçam limites para possibilitar a convivência harmoniosa e cidadã. (KOPITTKKE, 2016, p. 80).

Com esta nova parceria, as guardas municipais estão autorizadas a assumir um novo papel, a partir da aplicação de multas para aquelas atividades que se mostrem em desacordo com a pactuação, que mormente trazem resultados mais efetivos, que, somente, o encaminhamento do delito para a justiça criminal.

A redação da Lei 13.022/2014 permite, as instituições de guardas municipais, o poder fiscalizador sobre temas tais como: “i) perturbação de sossego; ii) descarte e depósito irregular de lixo; iii) venda e distribuição de bebidas alcoólicas para menores; iv) consumo de substâncias consideradas ilegais em praças e parques municipais” DAL SANTO (2013, p. 86). Existe um estudo que prevê a criação de um sistema junto a Secretaria da Fazenda para que essas multas sejam inscritas na dívida pública e, quando não houver o pagamento dos débitos, os órgãos de proteção ao crédito sejam acionados. CARNEIRO, (2016).

A problemática que envolve o planejamento urbano surge como uma importante condicionante para o aumento da violência. O crescimento desordenado das cidades e o *design* das cidades, segundo estudos de 1930, são dois fatores que em associação cooperam para o aumento da violência. Sobre o tema, a Lei 13.022/2015 em seu art. 5, inciso XV, prediz que é uma das funções da guarda municipal elaborar estudos de impacto de segurança pública- Eisp. Deste modo, a guarda pode oferecer importantes contribuições para dinâmica de crescimento local, inclusive tecendo considerações sobre o desenho arquitetônico dos novos empreendimentos nas cidades com vistas a diminuir a violência que podem gerar. Condição verificada a partir da exemplificação vivenciada em uma das cidades do Rio Grande do Sul que desponta como uma importante programa de segurança pública com o protagonismo da guarda municipal local.

Em Canoas, o estudo de impacto de segurança pública está sendo implementado, coordenado diretamente pela guarda municipal, com a orientação técnica de engenheiros e arquitetos que fazem parte da Comissão de Controle Urbanístico (CCU). O Eisp baseia-se em três eixos: 1) análise urbanística, com a elaboração do plano setorial específico dentro do plano diretor e das diretrizes gerais no plano de obras da cidade; 2) análise

arquitetônica dos novos empreendimentos e dos impactos no seu entorno, com a definição de medidas compensatórias; 3) análise de planos privados de segurança privada. (KOPITTKKE, 2016, p. 81).

A construção de plano municipal para a prevenção da violência que tenha um enfoque multidisciplinar e proativo, provisionado no Estatuto das Guardas no seu art. 5, inciso XI e XVIII atrelando as ações ao orbe federal, sem isso, perder de vistas as necessidades locais.

Aspecto que merece atenção para os trabalhos desenvolvidos pelas organizações das guardas municipais, são as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Funcionando em duas perspectivas distintas quanto ao seu público. De um lado os adolescentes que cumprem medidas socioeducativas e carecem de acompanhamento multiprofissional; por outro lado, as crianças e adolescentes que estão em idade escolar, matriculados em unidades educativas, porém, não têm frequência regular na escola. Segundo estudos de DAL SANTO (2013) e CARNEIRO, (2016), adolescentes que transitem por testes dois perfis são mais propensos à delinquência em continuidade.

2 CONCLUSÕES

Em observância à Lei 13.022/2014 há um universo de atuações para as guardas municipais nos municípios, que seja apartada do modelo militarista das polícias militares e civil. Os agrupamentos de guardas podem contribuir sobremaneira para a diminuição dos índices de violência locais, a partir de uma concepção proativa e preventiva de segurança pública. Em oposição a essa nova concepção para as corporações em comento, estão as concepções anacrônicas de políticas públicas que anseiam por resultados a curto prazo e baseada no punitivismo penal, armamento da população civil, política de encarceramento e genocídio de moradores de bairros periféricos brasileiros, uma clara incorporação da necropolítica, descrita pelo filósofo Achille Mbembe como uma das mais equivocadas, inócuas e usuais condutas de combate a violência

BIBLIOGRAFIA

BATTIBUGLI, T. **Democracia e Segurança Pública em São Paulo (1946-1964)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) –Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 2006.

BRASIL. **Projeto de emenda Constitucional nº 138, de 21 de setembro de 2015**. Altera os

arts. 21, 23, 24 e 109 da Constituição Federal para acrescentar a segurança pública às competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http:// www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1734814](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1734814)>. Acesso em: 03. nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Plano nacional de segurança Pública**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2000. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm>. Acesso em: 08. nov. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969**. Reorganiza as polícias militares e os corpos de bombeiros do estados, do território e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Delo667.htm>. Acesso em: 08. nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Brasília, DF, 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 09. nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007**. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11530.htm>. Acesso em: 06. nov. 2019.

CANOAS. **Lei Municipal nº 5.505, de 20 de maio de 2010**. Cria as Comissões Internas de Prevenção à Violência Escolar (Cipaves), o Fórum Municipal de Prevenção à Violência Escolar e o Comitê Municipal de Prevenção à Violência Escolar. Canoas, 2010. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/lei-ordinaria/2010/551/5505/>>. Acesso em: 07. nov. 2019.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Globo, 2005.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Direito Penal: parte geral: tomo I: questões fundamentais: a doutrina geral do crime**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**; Portugal: Coimbra Editora, 2007.

GONÇALVES, Ligia Maria Daher. **Política de segurança Pública no brasil: deslocamentos em um modelo resistente**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2009.

JACOBS, Jane. **Morte e vida nas grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KAHN, Túlio; ZANETIC, André. O papel dos municípios na segurança pública. **Estudos criminológicos**, n. 4, julho 2005. Disponível em: <http://www.esteio.rs.gov.br/documents/SMSMU/manual_estudos_criminologicos_4.pdf>. Acesso em: 08. nov. 2019.

KOPITTKÉ, Alberto L. **Segurança Pública e democracia no Brasil: uma história de desencontros**. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) –Faculdade de Direito da PUC. Porto Alegre, 2015. 172 f.

KOPITTKÉ, Alberto L. O (novo) papel dos municípios na segurança pública. In: MENDES, Gilmar F.; CARNEIRO, Rafael A. (Org.). **Gestão Pública e direito Municipal: Tendências e Desafios**. São Paulo: Saraiva, 2016.

LUM, Cynthia; KOPER, Christopher S.; TELEP, Cody W. The Evidence-Based Policing Matrix. **Journal of experimental Criminology**, v. 7, p. 3, 2011. Disponível em:<https://www.researchgate.net/profile/Cody_Telep/publication/226648150_The_Evidence-Based_Policing_Matrix/links/55a6028808aef604a4046e28.pdf>. Acesso em: 08. nov. 2019.

PAZINATO, Eduardo KERBER, Aline DAL SANTO, Rafael. Observatório de Segurança Pública de Canoas – Contribuições à gestão pública municipal da segurança. **Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 77 92, 2013.

PONCIONI, Paula. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. **soc. estado**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, dez. 2005.

REINER, Robert. **A Política da Polícia**. São Paulo: Edusp, 2004.

RIBEIRO, José Iran. **Quando o serviço nos Chama: Os Milicianos e os Guardas Nacionais Gaúchos (1825-1845)**. Dissertação (Mestrado)–PUC. Porto Alegre, 2001.

ROCHA, Fernando Carlos W. **desmilitarização das polícias militares e unificação de polícias – desconstruindo mitos**. São Paulo: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/New%20folder/Texto%20Consultoria%20-%20desmilitarizacao.pdf>>. Acesso em: 08. nov. 2019.

SCHNEIDER, Stephen. **Crime Prevention**. Theory and Practice. Washington: CRC Press, 2010. 532 p.

SHERMAN, Lawrence. **Combatendo o Crime e o Controle do Crime**. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Org.). **Policamento Moderno**. São Paulo: Edusp, 2003. p. 177-252.

SILVEIRA, Andréa Maria et al. Impacto do Programa Fica Vivo na redução dos homicídios em comunidade de Belo Horizonte. **Rev. saúde Pública**, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 496-502, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102010000300013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07. nov. 2019.

SPANIOL, Marlene Inês. **observatório de segurança Pública de Canoas: análise da sua implantação e resultados iniciais**. Porto Alegre: Spazio Itália, 2012.

TONRY, Michael H.; MORRIS, Norval. **Policimento Moderno**. 7 ed. São Paulo: Edusp, 2003. (Coleção Polícia e Sociedade).

USA. US Department of Justice. national Institute of Justice – Research in brief. **College Park**, 1998. Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles/171676.PDF>>. Acesso em: 05. nov. 2019.

WILLIS, James J. **A Recent History of the police**. In: REISIG, Michael D.; KANE, Robert J. the oxford handbook of Police and Policing. Oxford: Oxford University Press, 2014.